

EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN EL CONTEXTO DEL COVID-19: RETOS EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO

*Josué Fernández Araya**



San José Centro, Costa Rica. Fotografía: Alfredo Huerta.

Resumen

El Covid-19 ha representado un reto para los sistemas de salud, la economía y para la integración regional. No obstante, la pandemia también presenta una oportunidad de fortale-

* Licenciado con honores en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Comercial por la Universidad Nacional de Costa Rica. Candidato a máster en Gerencia del Comercio Internacional por el Centro Internacional de Política Económica y Desarrollo Sostenible. Actualmente se desempeña como asesor parlamentario en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Cuenta con experiencia como Oficial de Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos en el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Ha publicado varios artículos sobre temas de relaciones internacionales, comercio internacional, integración regional y en particular sobre el proceso de ingreso de Costa Rica a la Alianza del Pacífico.

cer los procesos de integración, y en específico el Sistema de la Integración Centroamericana. Este órgano respondió con un complejo Plan de Contingencia Regional frente al coronavirus, que amplió los límites históricos de la cooperación en lo que respecta a salud y gestión de riesgo, comercio y finanzas; seguridad, justicia y migración; comunicación estratégica y gestión de la cooperación internacional. Sin embargo, persisten retos a ser solventados en el corto y mediano plazos por el SICA.

Palabras clave: Sistema de la Integración Centroamericana, integración regional, negociación conjunta, pandemia, retos.

Introducción

Muchos son los retos que enfrenta la región centroamericana frente a la pandemia del SARS-COV-2. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) no escapa a esta realidad. Ante esto, el presente trabajo se propone analizar el contexto actual de Centroamérica, desde la perspectiva de su mecanismo de integración regional y las principales acciones emprendidas para enfrentar la pandemia, con el fin de responder a la siguiente pregunta: más allá de las afectaciones ocasionadas por la pandemia: ¿cuáles son los retos que enfrenta el SICA como mecanismo de integración en el corto y mediano plazo?

Para iniciar el presente análisis, es menester plantear que los mecanismos de integración regional no deben entenderse como fines en sí mismos sino, más bien, como plataformas estratégicas que permiten a los países partícipes el desarrollo e implementación de políticas conjuntas, y en el mejor de los casos, coordinadas. Lo anterior, es indispensable en el contexto actual, particularmente cuando la región y el planeta en su conjunto enfrentan un enemigo común.

La situación económica de la región ya venía padeciendo un serio deterioro desde 2019. Ejemplo de esto es lo detallado en el Informe Especial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la Covid-19, el cual reitera que “la economía mundial tuvo en el año 2019 su peor desempeño desde el año 2009, con una tasa de crecimiento que solamente aspiraba en ese momento a alcanzar un 2,5%” (CEPAL, 2020). En el caso latinoamericano, dicho informe preveía que para el año 2020 América Latina crecería un 1,3%; sin embargo, ante la Covid-19 la CEPAL ajustaría dichas previsiones a contracciones económicas de entre el 3% y el 4%. Esto, sin lugar a dudas, vendría a generar la sombra de la amenaza de una gran recesión, y en particular, provocó una fuerte presión sobre

economías como las centroamericanas, fuertemente ligadas a las economías y al comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y China, e incluso a las potencias latinoamericanas de turno. Cabe señalar que, además de dicha dependencia, tales economías se caracterizan por un importante endeudamiento, y muchas de ellas por importantes déficits en sus balanzas comerciales y fiscales.

A pesar de lo anteriormente planteado, las propuestas económicas no ocuparon los primeros lugares de las agendas políticas de los gobiernos centroamericanos, y fue la salud la que encabezó el interés de cada país, marcando la pauta de las instituciones de integración, situación que tuvo efectos tanto positivos como negativos.

Las principales medidas ante la Covid-19 fueron el distanciamiento social, con énfasis en el cierre parcial o total del comercio y las instituciones públicas. Esto tuvo un fuerte impacto sobre la economía de los distintos países. La cuarentena llegó al punto de sobrepasar los límites fronterizos, generando un aislamiento entre países vecinos, socios comerciales, y aquellas economías a las que los países centroamericanos se encuentran estrechamente ligados. El turismo fue golpeado particularmente en Centroamérica, siendo ésta una de las actividades que mayores ingresos genera y de la cual dependen importantes estratos de la sociedad.

El SICA y el Plan de Contingencia Regional

En la región centroamericana, el mecanismo de integración por excelencia es el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), creado en 1991. Como antecedente de éste tenemos al Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado en 1960, todavía en la fase de auge del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Honduras, Belice y, desde

La cuarentena llegó al punto de sobrepasar los límites fronterizos, generando un aislamiento entre países vecinos...

2013, República Dominicana, todos miembros con derecho pleno.

En ese sentido, la integración regional centroamericana desde sus cimientos tiene un profundo arraigo al comercio internacional y al desarrollo económico de los países. Más recientemente, los países miembros del SICA han acogido al regionalismo abierto como parte de su política de desarrollo, entendiendo este concepto como:

[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (Fernández y Soto, 2017).

Se pretende así, una integración comercial profunda, ampliando y diversificando las áreas y sectores de incidencia de dicho proceso en la región.

Ahora bien, una integración más profunda es necesaria, es decir una integración que no se limite a lo estrictamente económico, sino que también abarque aspectos sociales, de seguridad, salud, entre muchos otros temas. No obstante, la permanencia de una lógica en los tomadores de decisiones, con importantes resabios del antiimperialismo, que mantienen como prioridad el nacionalismo, ha representado una importante barrera para alcanzar dicha integración.

Un ejemplo que difiere drásticamente de los países centroamericanos, y de las recientes políticas de muchas de las potencias mundiales, es el caso de algunos países asiáticos y africanos que están apostando más por la integración regional y comercial, encontrando en este mecanismo una solución para enfrentar las crisis que les aquejan.

...que no se limite a lo estrictamente económico, sino que también abarque aspectos sociales, de seguridad, salud...

En seguimiento a lo anteriormente planteado, cabe destacar que 15 países de la región Asia Pacífico –incluyendo China, Corea del Sur, Japón y Australia– alcanzaron un mega acuerdo comercial que cubriría a una tercera parte de la población y la producción global (DW, 2020). Sin lugar a duda, uno de los acuerdos de libre comercio más grandes del planeta, del cual se estima en distintos estudios, que para el 2030 habrá añadido us\$ 200.000 millones al Producto Interno Bruto mundial.

Por otro lado, en julio del 2020, 55 países africanos anunciaron que el 1° de enero del 2021 lanzarían el Área Continental Africana de Libre Comercio, la cual cubrirá a 1,200 millones de personas, y más de 4,000 millones en consumo combinado y gasto comercial si se unen finalmente los 55 países (ICEX, 2020).

Es lamentable que, históricamente, Centroamérica no ha apostado con tanta vehemencia por una integración más profunda, a pesar de los múltiples beneficios que han representado las acciones afirmativas de los mecanismos de integración, tanto económicamente como en el alcance e impacto de las políticas desarrolladas desde estos espacios. Esta situación llama a valorar una reconfiguración de dichos mecanismos y de la agenda de los mismos, aprovechando que el tema de la salud lidera los tópicos y ha permitido encontrar un contexto e intereses comunes. Y es que si bien la Covid-19 plantea un importante reto para los países centroamericanos, también presenta una oportunidad para fortalecer la integración y generar puntos de encuentro para desarrollar esfuerzos conjuntos.

En el caso del SICA y sus acciones frente a la pandemia, es necesario reconocer que este mecanismo ha tenido una labor activa frente a la Covid-19 y ha logrado impulsar acciones tangibles y con un impacto positivo en los países centroamericanos.

Así, en marzo del 2020, los presidentes de los países miembros aprobaron la Declaración “Centroamérica unida contra el coronavirus”, misma que permitió el acceso al fondo de emergencia del Banco Centroamericano de Integración Económica, por un monto de \$8 millones de dólares.

Posterior a este primer acuerdo con el BCIE, los Ministros de Relaciones Exteriores y representantes del SICA –Lisandro Rosales de Honduras, Pedro Brolo de Guatemala, Denis Moncada de Nicaragua, Rodolfo Solano de Costa Rica, Alejandro Ferrer de Panamá, Hugo Rivera de República Dominicana y Orla Coleman de Belice– en el marco de la presidencia *pro tempore* de la hermana República de Honduras, aprobaron el Plan de Contingencia Regional, el cual procuró movilizar al menos US\$ 1.900 millones. Tal desembolso incluye fondos orientados a atender las consecuencias sanitarias de la pandemia, acciones que buscan subsanar la emergencia fiscal, un apoyo a los bancos centrales y un Programa de Liquidez para la Banca Comercial de los países miembros (SICA, 2020:7).

El Plan incluye, además, una serie de medidas para coordinar esfuerzos relacionados con la prevención y contención de la pandemia, la implementación de un mecanismo conjunto de compra de medicamentos y equipamiento médico, y medidas contingentes fiscales y de liquidez.

El Plan está integrado por cinco ejes, destacando en primer lugar, y por obvias razones, el de salud y gestión de riesgo, que por la situación pandémica es el que abarca una mayor parte del plan. Este eje, a su vez se desagrega en cinco componentes, a saber: 1) prevención y contención de la situación epidemiológica; 2) aplicación de medidas para la atención de pacientes bajo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud; 3) coordinación a nivel regional para la difusión en medios de comunicación social; 4) muy importante la negociación conjunta de com-

pra de medicamentos, y 5) fortalecimiento del mecanismo regional para la preparación, mitigación, respuesta y asistencia humanitaria (SICA, 2020).

Los otros cuatro ejes son: comercio y finanzas; seguridad, justicia y migración; comunicación estratégica y gestión de la cooperación internacional. Además, considera aspectos importan-

tes en materia de seguridad alimentaria y nutricional, del sector de las MIPYMES y la perspectiva de género para la protección de los derechos de las mujeres.

Respecto a este Plan, destaca la Negociación Conjunta en el marco del SICA, de compra de

medicamentos e insumos médicos, aprovechando las economías de escala que brinda la integración. Si bien ésta no es una acción ajena a los países centroamericanos, tampoco se le ha sacado el provecho que se podría, y por ende, es importante reconocerla como uno de los alcances más importantes del Plan.

Asimismo, se aprobaron otras acciones: un corredor humanitario centroamericano; un mecanismo regional de asistencia humanitaria; el desarrollo de un estudio de impacto económico regional; un sistema de indicadores económicos regionales para el monitoreo del impacto de la Covid-19; la comunicación estratégica mediante la sistematización y difusión de información en tiempo real con el programa SICABOT en *Whatsapp*, mecanismo que ha permitido dotar de datos a la población en el marco de la primera pandemia en la era digital. Asimismo, se aprobaron: \$1,000 millones de dólares para el Fondo Contingente de Apoyo a Bancos Centrales, \$550 millones de dólares para el Fondo de Emergencia Fiscal y \$350 millones de dólares para un programa de liquidez para la Banca Comercial de los países SICA. Aunado a la compra de más de 150 mil kits de pruebas para diagnosticar la Covid-19.

La puesta en marcha de dicho plan ha permitido mejorar y ampliar la coordinación entre los diferentes sectores en los que trabaja el

...este mecanismo ha tenido una labor activa frente a la Covid-19...

Sistema de la Integración Centroamericana. Al mismo tiempo ha acentuado el libre tránsito de mercancías con el fin de garantizar el abastecimiento en los países miembros.

En este sentido, es fundamental retomar el tema de la adquisición conjunta de insumos médicos, aunque no es un tema nuevo, éste se ha visto altamente fortalecido gracias a la pandemia. Amén de lo anterior, debe señalarse que conforme han surgido posibles vacunas u opciones de medicamentos, se ha generado una alta demanda, situación que ha obligado a los gobiernos a buscar un acceso oportuno a la vacuna. Este escenario llevó al SICA a negociar con el Banco Centroamericano de Integración Económica un crédito por 400 millones de dólares, lo que permitiría establecer una mesa de negociaciones entre el BCIE, la Organización Panamericana de la Salud y los países miembros, con miras a buscar el acceso a la vacuna para Centroamérica.

Más en específico, el crédito con el BCIE tiene por objetivo otorgar recursos financieros inmediatos a los países centroamericanos para la adquisición y aplicación de vacunas contra el virus SARS-COV-2. Para esto se ha planteado una asignación de 50 millones de dólares por país.

Por otro lado, desde una arista más comercial, los países centroamericanos han valorado la reducción de aranceles en favor, particularmente, del listado de productos críticos que se requieren para atender la pandemia, tales como: medicamentos, insumos hospitalarios, aparatos y equipos médicos, productos de higiene, y demás bienes cuyo abastecimiento sea considerado prioritario.

Incluso, cambiando sustancialmente el paradigma que ha priorizado la contratación y las licitaciones de los gobiernos, se ha considerado la priorización y el involucramiento de las micro, pequeñas y medianas empresas en las compras y contrataciones de los Estados,

como una forma de reactivar estas empresas, las cuales en su mayoría se encuentran en manos de centroamericanos, a diferencia de las multinacionales que casi siempre son las que ganan los procesos de licitación pública.

Ahora bien, una vez superada la crisis que enfrenta la región y el planeta en general, Centroamérica enfrentará un nuevo reto, que se

puede vislumbrar en el horizonte cercano. Este será un escenario donde muchos países, en especial los más desarrollados, voltarán sus miradas hacia dentro y procurarán garantizar el suministro de la vacuna, priorizarán la autosuficiencia y muy seguramente habrá importantes casos de proteccionismo y nacionalismo, disminuyendo así la colaboración y en especial la cooperación internacional por un tiempo, herramienta esta

última fundamental para el progreso de muchos de los países centroamericanos, particularmente los del Triángulo Norte.

Por otro lado, la caída en la actividad económica de los principales socios de los países de la región augura una reducción del comercio internacional, de las inversiones, del turismo, del envío de remesas (tan importantes para los países centroamericanos), así como una disminución en los precios de las *commodities* que se exportan desde la región. Ante esta situación, la integración regional será una herramienta fundamental para los Estados centroamericanos y en particular para muchos de los países en desarrollo. Estos tendrán el reto de coordinar y poner en práctica políticas conjuntas de crecimiento económico en el mediano y largo plazo, mediante la aceleración del proceso de recuperación post pandemia.

Algunas de las opciones que se tienen son: el fortalecimiento del comercio intrarregional, la reconfiguración de las cadenas de valor bajo una lógica regional, o bien, la coordinación macroeconómica entre los países que integran el mecanismo, así como la negociación de distintos bienes y acuerdos comerciales.

...considera aspectos importantes en materia de seguridad alimentaria y nutricional...

Considerando todo esto, se puede afirmar que la pandemia ha brindado una importante oportunidad para fomentar las políticas integracionistas, y ha permitido sacar provecho del músculo que ofrece dicha integración para la negociación y toma de decisiones. Ejemplo de esto sería el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, o bien el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA), ambos acuerdos firmados de forma regional.

Sin embargo, la integración centroamericana, y en particular el SICA, continúa presentando una serie de retos que deben ser atendidos en el corto y mediano plazo. La estructura organizativa del SICA es algo que sobresale por su nivel de complejidad. Este mecanismo de integración está conformado por 8 órganos destacan de entre ellos, la Reunión de presidentes, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Asimismo 10 secretarías siendo las mayormente reconocidas la de integración económica (SIECA), la de integración social (SISCA) y la de ambiente y desarrollo. Además, el SICA cuenta con 14 instituciones especializadas, entre ellas, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Por si fuera poco, el SICA se ha atomizado a tal punto que cuenta con 6 instituciones intergubernamentales *ad hoc* y 6 foros sectoriales (SICA, 2020b).

Si bien esta desagregación del sistema permite la atención directa de temas puntuales y de interés, también genera un complejo entramado para la operación del sistema, dificultando la capacidad de los Estados de tener representación, dar seguimiento y cumplir los acuerdos firmados en cada uno de estos espacios. A esto se deben sumar otros aspectos de su institucionalidad, tales como la falta de capacidad de la supranacionalidad de las instituciones regionales, situación que se vislumbra ante el surgimiento de políticos con un discurso nacionalista. A esto se suma el desgaste en

la credibilidad de las instituciones, así como el desprestigio de otras, en muchas ocasiones por el poco impacto de éstas o bien porque son poco perceptibles para la sociedad. Finalmente, diversos estudios apuntan a la falta de coherencia entre las decisiones tomadas por los órganos decisorios del SICA y la capacidad de ejecución del propio sistema.

Así las cosas, se reconoce que los puntos anteriormente planteados representan los principales desafíos del Sistema de Integración Centroamericana, los cuales deben ser abordados de forma prioritaria en el corto plazo, aportando soluciones que comiencen a ser tangibles en el mediano plazo.

Conclusiones

La pandemia ha representado un reto mayor para todos los países de la región centroamericana. Ha golpeado severamente las finanzas públicas de los Estados y al sector privado, fundamental para el desarrollo de la economía de los países. Por último, y no menos importante, ha causado la pérdida lamentable de miles de vidas humanas.

No obstante, también ha representado la oportunidad de coordinar esfuerzos desde el Sistema de Integración Centroamericana, con importantes resultados, a pesar de los múltiples retos que presenta dicho mecanismo de integración y de los históricos desacuerdos entre los países que lo conforman. En ese sentido, será fundamental para el SICA reconfigurarse a partir de la pandemia, aprovechando el momento para emprender una serie de acciones que le permitan atender aquellos puntos que haya que mejorar. Dicha reconfiguración debe alcanzar su estructura, su agenda, los acuerdos entre países para comercializar, y así generar una integración más profunda en temas como seguridad, salud, cooperación internacional, entre otros.

En particular el SICA deberá redefinir su agenda y establecer prioridades a atender en el corto pla-

...recursos
financieros
inmediatos
a los países
centroamericanos
para la
adquisición y
aplicación de
vacunas...

zo, pero también deberá desarrollar una agenda en el largo plazo, con metas claras que permitan generar indicadores para medir su progreso. Es muy importante que dichas agendas, en la medida de lo posible, no se vean afectadas por los cambios de gobierno, que cada tantos años modifican las posiciones respecto al SICA.

A partir de esta agenda estratégica, el SICA deberá buscar la manera de cohesionar la cooperación internacional en los puntos de esta agenda, tanto entre los Estados parte como con países desarrollados que puedan coadyuvar en alcanzar dichas metas. En este sentido la cooperación Sur-Sur también será esencial, especialmente con esquemas de integración latinoamericanos, permitiendo encontrar buenas prácticas a ser imitadas mediante la cooperación técnica.

Otro aspecto podría ser la implementación de una política regional que permita desarrollar un arraigo a los intereses establecidos en dicha norma involucrando no sólo a los gobiernos, sino también a los actores privados y a la sociedad civil, propiciando un sentimiento de pertenencia en los países miembros y facilitando así el seguimiento de los acuerdos tomados, más allá de los cambios de gobierno en los países centroamericanos.

El enemigo común denominado COVID 19 debe ser la motivación para fortalecer la integración regional, tomándola como el camino para superar los retos que ha impuesto la pandemia, y posteriormente poder reencauzarnos hacia un desarrollo económico y social de toda la región que nos permita alcanzar la tan deseada integración centroamericana.

Bibliografía

CEPAL (2020), *América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19. Efectos económicos y sociales. Informe Especial sobre Covid-19*, Santiago de Chile, CEPAL, núm. 1.

DW (2020), *Quince países de Asia y el Pacífico firman el mayor acuerdo comercial del mundo*, Deutsche Welle.

Dirección URL: <<https://www.dw.com/es/quince-pa%C3%ADses-de-asia-y-el-pac%C3%ADfico-firman-el-mayor-acuerdo-comercial-del-mundo/a-55604671>>.

FERNÁNDEZ, J. y W. SOTO (2017), “Tres caras de Costa Rica en su inserción comercial o la continuidad del pasado en el presente: del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea al proyecto de inserción en la región Asia-Pacífico”, en *CariCen. Revista de Análisis y Debate sobre el Caribe y Centroamérica*, México, FCPYS, UNAM, núm. 1.

ICEX (2020), *AfCFTA: Comienza la cuenta atrás para la creación del área continental africana de libre comercio*, Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior. Dirección URL: <<https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2018790318.html?idPais=ZA&null#>>.

SICA (2020a), *Plan de Contingencia Regional*, marzo. Dirección URL: <https://www.sica.int/documentos/plan-de-contingencia-regional-del-sica-frente-al-covid19_1_121512.html>.

SICA (2020b), *Estructura institucional del SICA*. Dirección URL: <<https://www.sica.int/estructura>>.