

Sociedad Civil e Integración Centroamericana

Colección de estudios centroamericanos N° 3

Francisco Santos Carrillo

Sociedad civil e integración centroamericana

Sociedad civil e integración centroamericana

Francisco Santos Carrillo
Autor

Publicación editada por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, financiada por el Programa SICA de Capacitación en Integración Regional de la SG- SICA, con el apoyo del Fondo España-SICA

San Salvador, Centroamérica,
Agosto, 2013

Serie: Colección de estudios centroamericanos, Nº 3

Primera Edición agosto 2013

© Todos los derechos reservados

Editor
Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

C. Escritor Castilla Aguayo, 4
Código Postal 14004 Córdoba, España.
Tel.: (34) 957-222-164, Fax: (34) 957-201-422
www.fundacionetea.org

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin permiso escrito de la Editorial

ISBN: 978-84-695-8052-3
Impreso en El Salvador por Talleres Gráficos UCA

Índice

Prefacio **15**

Prólogo **19**

Capítulo I. Introducción **25**
1. ETEA, Centroamérica y la integración 25
2. Integración, sociedad civil y Comité Consultivo del SICA (CCSICA) 27
3. La estructura 29
4. Los resultados de la investigación 31

Capítulo II. La construcción de la sociedad civil centroamericana. Espacios de participación en el proceso de integración regional **41**
1. Sociedad civil y desarrollo. Los límites de la retórica 41
2. La reactivación del concepto de sociedad civil. El nuevo paradigma de la sociedad civil ante el siglo XXI 44
3. Los nuevos ámbitos de la discusión 48
   a) Sociedad civil y democracia 50
   b) Nuevos movimientos sociales, sociedad civil global 53
   c) Liberalismo y tradición 58
   d) Sociedad civil y desarrollo 61
4. Sociedad civil y economía politica del desarrollo 63
   a) El papel mediador de la sociedad civil 64
   b) Mecanismos de participación de la sociedad civil en el desarrollo 66
5. La aparición de nuevos actores en América Latina 71
   a) La transformación del paradigma sociopolítico 71
   b) La nueva sociedad civil latinoamericana 72

Capítulo III. La construcción del Comité Consultivo del SICA como espacio inédito de concertación de la sociedad civil centroamericana **77**
1. Nuevos espacios en la integración latinoamericana 77
2. Un complejo marco jurídico en torno a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericana 82
   a) La formulación del Comité Consultivo del SICA 83
   b) La formulación del Comité Consultivo de Integración Económica 87
   c) El compromiso de Masaya y la creación del Subsistema Ambiental. El Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo 92
   d) La formulación del Comité Consultivo de Integración Social 93

e) Los espacios de la sociedad civil en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en el Subsistema de Educación y Cultura 95
f) Las reformas institucionales de 1997 y 2004 96
g) La consolidación reciente de los espacios de participación en el entramado institucional de la integración 101
h) La cuestión irresuelta de la sostenibilidad del CCSICA 108
3. Los antecedentes del CCSICA. La sociedad civil centroamericana en los albores de la reactivación del proceso de integración regional centroamericana 109
a) La nueva sociedad civil 115
b) La acción de la sociedad civil en el nuevo escenario regional 123
c) El desarrollo de la participación previa a la constitución del CCSICA. FEDEPRICAP y la creación del CACI e ICIC 175
d) Actualidad, pluralidad y participación de una nueva sociedad civil centroamericana 182

Capítulo IV. La sociedad civil en el marco de la integración regional centroamericana 187
1. La creación del CCSICA como órgano de participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericano 187
2. La dinámica de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la creación del CCSICA 191
3. La trayectoria del CCSICA en el proceso de integración regional .. 195
a) Primer período: la construcción de la identidad del CCSICA. Desde la plenaria constitutiva hasta la plenaria de Octubre de 2000..... 196
b) Segundo período: de la plenaria de noviembre de 2000 a la plenaria de octubre de 2006 227
c) Tercer período: de la plenaria de octubre de 2006 a la Asamblea General Ordinaria de febrero de 2009. Revitalización y consolidación del proyecto 270
d) Cuarto período de la Asamblea General Ordinaria de febrero de 2009 a la Asamblea Plenaria de junio de 2012 313

Capítulo V. Conclusiones 323
1. La participación de la sociedad civil en el SICA y su capacidad transformadora 323
a) Los espacios informales creados en el marco de la implementación de los programas, proyectos y políticas comunes 328

b) Los espacios informales corporativos 328
c) Los espacios formalizados de ámbito nacional ……. 330
d) Los espacios informales de ámbito nacional y regional… 331
2. El potencial de la sociedad civil como agente transformador del proceso de integración regional centroamericana 332
a) ¿Quiénes son las organizaciones de la sociedad civil centroamericana que participan en el proceso? 333
b) Por qué son agentes de transformación institucional? 335
c) ¿Por qué no es relevante el papel de la sociedad civil en el proceso? 339

Referencias Bibliográficas 343

Índice de siglas

Sigla	Significado
ACICAFOC:	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana
ADA:	Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea
AICA:	Asociación de Industriales de la Caña de Azúcar de Centroamérica
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC:	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA:	Alternativa Bolivariana de las Américas
ALCA:	Área de Libre Comercio de las Américas
ALIDES:	Alianza para el Desarrollo Sostenible
ALOP:	Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción
AECID:	Agencia española de cooperación internacional al desarrollo
ARI:	Acuerdos Regionales de Integración
ASC:	Alianza Social Continental
ASOCODE:	Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para el Desarrollo
AUPRICA:	Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica
BCIE:	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CAC:	Consejo Agropecuario Centroamericano
CACI:	Comité Centroamericano de Coordinación Interinstitucional
CACIF:	Comité de Asociaciones Comerciales
CAFTA:	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América
CAN:	Comunidad Andina
CARICOM:	Comunidad del Caribe
CAS:	Centroamérica Solidaria
CCAD:	Comité Centroamericano de Ambiente y Desarrollo
CCC:	Coordinadora Centroamericana del Camp
CCIE:	Comité Consultivo de Integración Económica
CCIS:	Comité Consultivo de Integración Social

CCJ:	Corte Centroamericana de Justicia
CCP:	Comisión Centroamericana Permanente
CCT (1):	Confederación Centroamericana de Trabajadores
CCT (2):	Comisión Centroamericana de Turismo
CCSICA:	Comité Consultivo del SICA
CECA (1):	Comunidad Económica del Carbón y Acero
CECA (2):	Comité Empresarial Centroamericano
CECC:	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEE:	Comunidad Económica Europea
CEEA:	Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM)
CENROMYPE:	Centro para la Promoción de la Mediana y Pequeña Empresa Centroamericana
CENTRA:	Central de Trabajadores Centroamericanos
CEPAL:	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC:	Centro de Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica
CESE:	Comité Económico y Social Europeo
CICA:	Consejo Indígena Centroaméricano
CISSCAD:	Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana
CLAT:	Confederación Latinoamericana de Trabajadores
CMIP:	Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas
CNDS:	Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible
COCEMI:	Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa Centroamericana
COCENTRA:	Coordinadora Centroamericana de Trabajadores
COCESNA:	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
CODEHUCA:	Comisión de Derechos Humanos de Centroamérica
CODICADER:	Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación
COHEP:	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMIECO:	Consejo de Ministros de Economía
COMISCA:	Consejo de Ministros de Salud Centroamericanos

COMMCA:	Secretaría Técnica del Consejo de la Mujer Centroamericana
CONCAPE:	Confederación Centroamericana de la Pequeña y Mediana Empresa
CONCATEC:	Confederación Centroamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura
CONCAUSA:	Declaración Conjunta Centroamérica y los Estados Unidos de América
COSEP:	Consejo Superior de la Empresa Privada de Nicaragua
CRIES:	Coordinadora Regional de Integración Económica y Social
CSC:	Comité de Seguridad Centroamericano
CSUCA:	Consejo Superior Universitario de Centroamérica
CTPT:	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
DFID:	Agencia de Cooperación Internacional del Reino Unido
DR-CAFTA:	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y la República Dominicana con los Estados Unidos de América
EEUU:	Estados Unidos de América
FCOC:	Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales
FECAICA:	Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica
FECAEXCA:	Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica
FECAGRO:	Federación de Cámaras de Agroindustria de Centroamérica
FECALAC:	Federación Cámaras Centroamericanas del Sector Lácteo
FECAMCO:	Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica
FECARROZ:	Federación de Cámaras Arroceras de Centroamérica
FECATRANS:	Federación de Cámaras de Transportistas de Centroamérica
FECCAPORC:	Federación de Cámaras de Centroamérica de Porcicultores
FECESCABO:	Federación Centroamericana de Cámaras del Sector Cárnico y Bovino
FEDAVICAC:	Federación de Avicultores de Centroamérica y el Caribe
FEDEPRICAP:	Federación de la Empresa Privada de Centroamérica y Panamá
FEMICA:	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FES:	Fondo España SICA
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI:	Fondo Monetario Internacional

FMIC:	Federación de Mujeres del Istmo Centroamericano
FOSCAD:	Foro de la Sociedad Civil de Ambiente y Desarrollo
FUNDEHUCA:	Fundación para los Derechos Humanos de Centroamérica
FUNPADEM:	Fundación para la Paz y la Democracia
GATT:	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GTZ:	Agencia de Cooperación Internacional de Alemania
ICAP:	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICIC:	Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana
IIRSA:	Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana
INCAP:	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
MCCA:	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR:	Mercado Común de América del Sur
NAFTA:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
ODECA:	Organización de Estados Centroamericanos
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONEC:	Organización Negra de Centroamérica
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSPESCA:	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
PAECA:	Plan Económico para Centroamérica
PAIRCA:	Programa Apoyo a la Integración Centroamericana
PARCA:	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
PARLACEN:	Parlamento Centroamericano
PIRESC:	Plan de Integración Regional de Educación Superior de Centroamérica
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP:	Plan Puebla Panamá
RUTA:	Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica
SCAC:	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SECMCA:	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario
SG-SICA:	Secretaría General del SICA

SICA:	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA:	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SISCA:	Secretaría de Integración Social Centroamericana
SITCA:	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
TGIE:	Tratado General de Integración Económica del MCCA
TMSD:	Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica
UE:	Unión Europea
UNASUR:	Unión de Naciones de Suramérica
UPROCAFÉ:	Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de Centroamérica y México
USAID:	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de América

Prefacio

Todos los que, de una manera u otra, nos hemos acercado al proceso de integración centroamericano coincidimos en asumir, al mismo tiempo, su complejidad y su capacidad de adaptación y resistencia a las dificultades, sin duda características que reproduce de los países que lo conforman. En contra de lo que muchas veces se especula y se afirma con cierta ligereza, y sin negar en absoluto sus debilidades, este proceso es posiblemente el más avanzado a nivel internacional, después del caso de la Unión Europea, algo de lo que las sociedades centroamericanas no suelen ser conscientes.

Uno de los programas más interesantes, aunque humilde en su dimensión económica, que desarrolla la Secretaría General del SICA (SG-SICA) es el Programa de Pasantías, mediante el que un grupo de jóvenes universitarios realizan todos los años pasantías en distintas instituciones del Sistema. Es interesante vivir con los pasantes su proceso de transformación personal e intelectual durante este tiempo, en el que pasan a ser fervientes defensores de la integración, hablando apasionadamente de la necesidad de abrir fronteras, de unificar aduanas, de compartir políticas sociales y mercados. En las conversaciones que tengo con ellos, sin querer reducir un ápice su pasión, me gusta transmitirles una reflexión de la que cada vez me siento más convencido, sobre todo desde que trabajo dentro del Sistema y vivo en la Región: hay que reducir la carga de emotividad con que los ciudadanos tratan (tratamos) la necesidad de sentirnos unidos, e introducir una mayor carga de conocimiento, reflexión y pensamiento. Hay, en cierto modo, que "desapasionar" el discurso. Sin duda, hay que aprovechar y potenciar las similitudes y sintonías de las sociedades centroamericanas, pero es mucho más necesario estudiar, reflexionar y analizar el modelo de integración que quiere construir Centroamérica, qué bienes públicos pretende generar, cómo piensa afrontar como Región los retos globales y su posicionamiento geo-político en un entorno crecientemente complejo. Aún está pendiente dejar escrito qué quiere ser y qué quiere aportar Centroamérica. El Secretario General del SICA, Juan Daniel Alemán, defiende acertadamente que éste es

un proceso "mutatis mutandi", que se define mientras avanza. Pero sin una profunda reflexión política y hasta epistemológica que concrete el modelo, se corre el riesgo de no consolidar los avances conseguidos.

Como antes he comentado, los progresos alcanzados en el Sistema de la Integración Centroamericana son sustanciales. No hace falta buscar las referencias retrotrayéndose hasta la Carta de la ODECA del año 1951, ni siquiera hasta el Protocolo de Tegucigalpa, que en 1991 reimpulsó el proceso tras los conflictos vividos por la Región. Sólo comparar el SICA de hace diez años con el actual muestra los sólidos avances conseguidos en los ámbitos económicos, sociales, del desarrollo rural, de la seguridad democrática, etc. Y si la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano ha sido siempre entendida como un ejercicio tecnocrático, el avance protagonizado este tiempo por el Sistema (especialmente por su Secretaría General) ha tenido un claro cariz político-institucional. Un proceso y otro, sin embargo, han adolecido de un mal común: les ha costado (les cuesta) ser entendidos por la ciudadanía, acercarse a la sociedad civil para saber transmitirle y hacerle partícipe de los bienes públicos regionales que se generan y demandar de ella qué necesidades tienen que ser cubiertas desde una óptica regional.

El libro que estamos presentando, y la investigación que lo respalda, responden precisamente a estas dos inquietudes: La necesidad de profundizar en el estudio riguroso de la idiosincrasia del proceso, y el hacerlo desde la perspectiva del acercamiento de la sociedad civil a él. Su autor, Francisco Santos, ha realizado un riguroso y exhaustivo análisis del papel de la sociedad civil en la integración centroamericana, combinando la pura investigación positiva que narra ese proceso con una seria y concienzuda reflexión subjetiva y propositiva, respaldada por su profundo conocimiento de la Región y de quienes han sido protagonistas del proceso. Conozco muy bien al autor, he trabajado muchos años con él, y si algo lo distingue es su exhaustividad y su rigurosidad sistemática que, al mismo tiempo, le impide hacer afirmaciones sin un respaldo consistente, y le acredita para que sus aportaciones sean difíciles de rebatir.

De esas dos componentes que engloba este trabajo (la más descriptiva, que narra el proceso, y la más normativa, que establece propuestas y aporta conclusiones sobre los progresos alcanzados), reconozco que me resulta especialmente apasionante la primera. El recorrido narrativo es con diferencia el más completo que se ha realizado sobre el tema. El autor ha buceado (casi literalmente) en el archivo histórico del proceso de integración y ha realizado un amplio conjunto de entrevistas a quienes han conocido y vivido el desarrollo de la institucionalización del papel de la sociedad civil, a través

del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA). Este trabajo ha generado, casi como un producto secundario, la recuperación de invaluables documentos históricos opacados por una tradicionalmente deficitaria gestión de archivos por parte de las instituciones de la Región.

El Fondo España-SICA, instrumento creado conjuntamente por la Secretaría General del SICA y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para canalizar el apoyo español al proceso de integración regional, siempre ha entendido la importancia de las dos inquietudes antes mencionadas (la reflexión académica ligada al proceso, y la necesidad de incluir a la sociedad civil en él). Buena parte de las actividades que la SG-SICA incluye regularmente en su Programa de Capacitación en Integración Regional, apoyado por el Fondo España-SICA, van precisamente dirigidas a fomentar la creación de una masa crítica de pensadores que profundicen en la caracterización de la integración centroamericana, y a difundir y extender el conocimiento sobre ésta en la sociedad. Al mismo tiempo, el CC-SICA ha contado con el apoyo del Fondo España-SICA para su consolidación y el desarrollo de su agenda. Por tanto, para el Fondo España-SICA y la SG-SICA este texto supone un avance más en este interés común, integrándolo en su línea de publicaciones "Colección de estudios centroamericanos". Por otro lado, el libro no deja de ser otro excelente ejemplo de colaboración entre España y Centroamérica, que además viene desde uno de los centros académicos españoles más prestigiosos dedicados al estudio de esta Región y de las políticas de la cooperación al desarrollo, la Fundación ETEA, acuerpada dentro de la Universidad Loyola Andalucía.

Por último, no puedo acabar este prefacio sin mencionar lo que personal y profesionalmente agradezco al autor su dedicación y acompañamiento los años que hemos trabajado juntos, y todo lo que he aprendido de él y de su vocación por trabajar en pro del desarrollo de Centroamérica. Es justo finalizar estas líneas con un reconocimiento al autor y a quien dirigió su investigación, el Dr. Pedro Caldentey, por todas las aportaciones de esta publicación al proceso de integración centroamericano.

Vicente González Cano
Asesor Principal
Fondo España SICA

Prólogo

Centroamérica es un rincón peculiar del planeta que se mueve permanentemente entre el asombro y el espanto, entre la belleza y el dolor, y eso ha hecho de ella una región objeto de afectos y de atención permanente. También en los términos del debate académico y de la gestión política de desarrollo, Centroamérica es algo más que un ejemplo de región formada por países pequeños y sometidos a los problemas clásicos de la desigualdad y el subdesarrollo.

Centroamérica ha sido campo de experimentación de algunos de los principales debates sobre el desarrollo. Tras la II guerra mundial, lo fue sobre los beneficios y las distorsiones generadas por las propuestas de desarrollo con enfoque neoestructuralista o neoliberal que marcaron la segunda mitad del siglo XX. La experiencia del Mercado Común Centroamericano (MCCA) de los años sesenta y setenta y su continuidad en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ofrece un esquema conceptual alternativo y algunas evidencias concretas sobre sus avances frente a la consideración de los acuerdos de libre comercio como motor central del desarrollo y de la inserción en la economía mundial de los países menos avanzados. Centroamérica se ha sumado las décadas pasadas con intensa dedicación a la firma de acuerdos comerciales. La firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y antes del Tratado de libre comercio con Estados Unidos es sólo el último paso de una red de acuerdos que comenzó con los tratados de libre comercio con México y que la región empieza ahora a evaluar.

ETEA, transformada hoy en la Universidad Loyola Andalucía, asiste a ese debate desde hace más de 25 años en compañía de las Universidades Centroamericanas de la Compañía de Jesús y con una amplia red de socios y amigos que nos han permitido ser observadores privilegiados de una época marcada por los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos de los años ochenta. La pacificación de Centroamérica exigió una respuesta regional que

dio pie a la recuperación de la idea de la integración e impulso su renovación en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana que aprobaron los Protocolos de Tegucigalpa (1991) y de Guatemala (1993) surgido del proceso de Esquipulas.

La integración regional surge de esos años como un marco de desarrollo que propicia soluciones complementarias a las que los estados centroamericanos ya promueven desde el ámbito nacional o multilateral. La condición de países pequeños y de cruce de caminos es el fundamento del interés de la integración. Los desastres naturales que afectan regularmente a la región, o su reciente vulnerabilidad ante el crimen transnacional, han reforzado su importancia.

La Fundación ETEA y la Universidad Loyola Andalucía han hecho de la integración regional un eje de su trabajo de investigación sobre las claves y obstáculos del desarrollo en Centroamérica. El análisis sobre la evolución y las potencialidades del SICA nos han conducido a apoyar a las instituciones del Sistema en el desarrollo de sus estrategias e iniciativas y a trabajar con la Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo (AECID) en el diseño y ejecución de su Programa de cooperación regional con Centroamérica. Ha animado también la creación de diversas iniciativas de formación y de investigación entre la Fundación ETEA y las universidades Centroamericanos (UCA) de Nicaragua y El Salvador y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

En estos últimos años el SICA se ha consolidado como un ámbito esencial para enfrentarse a determinados problemas estructurales de la región y ha concitado el interés y el acercamiento de buena parte de los protagonistas del desarrollo en Centroamérica. Su desempeño reciente permite mostrar algunos logros en la combinación de esfuerzos conjuntos entre estados miembros para enfrentar esos problemas y ha generado nuevos instrumentos de diálogo y acción.

Pero pese a sus indudables avances, la integración centroamericana tiene todavía pendiente su legitimación definitiva como espacio de diseño y negociación de políticas eficaces para el desarrollo. Desde la Fundación ETEA hemos propuesto, en coincidencia con muchos analistas centroamericanos, dos elementos determinantes para asegurar la eficacia de la integración. Por una parte, la adopción de decisiones firmes de reforma institucional en torno a la definición del proceso de toma de decisiones y las competencias de órganos e instituciones en él. Por otra parte, la explicitación de los objetivos específicos

de cada estado miembro en la integración y, en función de estos, la definición de las estructuras institucionales nacionales de seguimiento del proceso.

En los dos ámbitos la participación de los representantes de la sociedad civil es un factor fundamental para facilitar la cercanía y legitimación del SICA por la ciudadanía regional.

El trabajo de investigación que presenta este libro se centra precisamente en este asunto. Francisco Santos, experto de la Fundación ETEA y miembro del grupo de estudios centroamericanos de la Universidad Loyola Andalucía, presenta en este trabajo el fruto de una profunda investigación sobre cómo se ha organizado la sociedad civil regional para participar en el SICA y cómo sus Estados Miembros definieron su presencia y funciones.

Francisco Santos se incorporó hace años a la Fundación ETEA para unirse al grupo de investigadores que trabajábamos sobre el desarrollo de Centroamérica y los avances de su proceso de integración y ha participado con brillantez en las iniciativas que la Fundación ha ejecutado para las instituciones del SICA y la AECID. Fue secretario académico del Curso superior en integración regional para funcionarios centroamericanos de la Secretaría General del SICA, financiado por la AECID y ejecutado por la Fundación ETEA. Las tres ediciones de este curso facilitaron un valioso debate entre académicos e investigadores centroamericanos con funcionarios de instituciones y gobiernos de la región durante los 5 años de ejecución de un programa que fue antecedente fundamental del valioso Programa SICA de capacitación en integración regional que la Secretaría General del SICA impulsa hoy con apoyo del Fondo España-SICA y la colaboración en algunas acciones especificas de la Unión Europea, el BID y el Instituto Italo-Latinoamericano.

Las reflexiones y debates del curso, que contrastaban las propuestas académicas con el pragmatismo de los funcionarios técnicos de primer nivel que apoyan a los cargos políticos de la región, fueron estímulo y fuente de información decisiva para las investigaciones que la Fundación ETEA ha impulsado desde entonces y de la que forma parte el análisis que sobre la participación de la sociedad civil en la integración centroamericana realiza Francisco Santos y que ha producido ya su tesis doctoral que tuve el honor de dirigir, varios artículos y ahora la publicación que les presentamos.

Uno de los principales aportes de este trabajo es el análisis académico de la construcción de espacios para la sociedad civil en el marco de la reactivación

del proceso de integración en Centroamérica, un análisis muy poco frecuente sobre el que existen escasas referencias académicas y que tiene indudable interés para otras experiencias de integración en América Latina y para los estudios sobre la representación de la sociedad civil y su participación en el diseño de políticas. Como podrán leer, el enfoque de sociedad civil regional introduce lógicas de conceptualización y actuación diferentes a las tradicionalmente marcadas por la dialéctica Estado- sociedad civil en el ámbito nacional.

Un segundo aporte que conviene destacar muy especialmente es la profundidad del análisis que este libro realiza sobre cómo se fue construyendo la sociedad civil regional en torno a la integración centroamericana. La presentación sistemática y documentada de sus procesos, actores y etapas es una contribución novedosa de Francisco Santos que ha demandado varios años de búsqueda de información, entrevistas con los protagonistas del proceso y presencia en los foros de debate e investigación de la región.

El trabajo proporciona en tercer lugar una amplia y valiosa información y reflexión sobre las características y desempeño del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), el órgano que la integración centroamericana creó en 1991 para organizar la participación de la sociedad civil en el proceso y corregir así su ausencia y el tono tecnocrático que tuvo el MCCA. Pese a las dificultades entre las que se ha desarrollado su actividad, el CC-SICA está llamado a jugar un papel muy relevante en la legitimación de la integración ante la ciudadanía. Santos analiza con detenimiento los factores relacionados con las potencialidades del órgano, las deficiencias derivadas de la debilidad de la propia sociedad civil regional o los obstáculos que los estados todavía plantean ante su participación. Su balance es inequívocamente positivo sobre las aportaciones que la sociedad civil y su CC-SICA pueden ofrecer a la integración para que cumpla sus objetivos políticos (pacificación y democratización, seguridad democrática, fortalecimiento de las instituciones), económicos y sociales (unión aduanera, desarrollo de pymes, promoción del desarrollo rural territorial, reducción de la pobreza, o protección de las poblaciones móviles) basándose en su representatividad y en las contribuciones de sus sectores específicos al diseño de estrategias, agenda o instrumentos.

Y finalmente, este trabajo hace también una valiosa aportación por su capacidad de propuesta sobre los elementos que pueden contribuir al fortalecimiento del CC-SICA y al fomento de una adecuada representatividad y participación de la sociedad civil en la integración. Una reflexión que Francisco Santos hace en el marco de su análisis sobre los retos que el propio proceso de integración se debe plantear en los próximos años.

Me resta solamente para cerrar este prólogo expresar al autor nuestra felicitación por esta brillante y comprometida contribución a la investigación sobre la integración centroamericana de la que la Fundación ETEA se siente especialmente orgullosa y sobre la que ya estamos construyendo nuevas iniciativas y líneas de investigación. Sirva también este espacio para agradecer a la Secretaría General del SICA y al Fondo España-SICA de la AECID y de la propia SG-SICA por propiciar la intensa participación de la Fundación ETEA en sus acciones conjuntas y especialmente en su Programa SICA de capacitación en integración regional al que entregamos esa obra como producto de sus foros y diálogos de debate y reflexión.

Pedro Caldentey del Pozo
Director Ejecutivo
Fundación ETEA para el
Desarrollo y la Cooperación.

Capítulo I. Introducción

1. ETEA, Centroamérica y la integración

La investigación que ha dado lugar al trabajo que aquí se presenta forma parte de un proyecto de investigación iniciado en ETEA hace ahora algo más de una década, que tiene su origen en la tradición de colaboración con la red de universidades jesuitas en Centroamérica y su meta en la contribución al análisis del desarrollo de la región. Desde esta perspectiva, la reactivación del proceso de integración regional centroamericano, tras la década perdida de la guerra y el ajuste estructural, fue identificado por investigadores de esta Facultad como uno de los instrumentos que podría erigirse en catalizador de dicho desarrollo, si bien no el único, ni siquiera el más relevante. A partir de ese momento, en el seno de ETEA se han producido cuatro tesis doctorales relacionadas con dicho proceso[1] y se ha colaborado intensamente para la puesta en marcha de la primera maestría regional en integración regional centroamericana, que hoy es una realidad ya con la inauguración de la primera edición, impartida conjuntamente por la Universidad Centroamericana de Managua, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Se espera que la nueva Universidad Loyola Andalucía continúe cultivando esta línea de trabajo.

Más allá de lo académico, desde la plataforma de la Fundación ETEA y en colaboración con las principales agencias de cooperación nacionales e internacionales, se han llevado a cabo una serie de programas de cooperación centrados en los distintos sectores del desarrollo económico y social de

[1] Se trata, ordenadas cronológicamente, de las tesis doctorales de Pedro Caldentey del Pozo (1999): "*El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regiona*l"; Ángel M. Casas Gragea (2003), "*Integración regional y desarrollo en la región andina*"; Óscar Mauricio Barrios (2003), "*La integración económica centroamericana: el caso de El Salvador*"; Cristian Morales Letzkus, (2006): "*El desarrollo de la región de Coquimbo-Chile: alternativa de la integración fronteriza con la provincia argentina de San Juan*"; y Francisco Santos Carrillo (2011), "*La integración centroamericana y la sociedad civil*".

Centroamérica, teniendo el tema de la integración regional como eje central o transversal. Uno de los de mayor calado, en cuyo seno se inscribe la investigación que ha dado lugar a esta publicación, es el "Programa de formación en integración regional para funcionarios centroamericanos", impartido a lo largo de tres ediciones desde 2004 a 2010.[2] Huérfana como se encontraba la región en este tipo de estudios, alejados de los programas docentes del sistema universitario pese a la relevancia que en su día tuvo para las economías del istmo el Mercado Común Centroamericano de la década de los sesenta, el Programa –financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo- supuso un primer esfuerzo en la formación especializada y profesional sobre integración, contribuyendo a la puesta en marcha de los programas universitarios de postgrado que existen en la actualidad. Dirigido por Pedro Caldentey y co-dirigido junto a José Juan Romero en la tercera edición, contó con la participación de 100 funcionarios de los cuadros medios y altos de los distintos ministerios nacionales y líderes de la sociedad civil regional con mayor vinculación al proceso de integración; pero, sobre todo, convocó a todos aquellos expertos, profesionales y académicos que realmente estaban participando en la construcción del proceso desde dentro. Se consiguió, de este modo, presentar y atender permanentemente la realidad y la actualidad del proceso, siguiendo de primera mano la evolución del mismo. El que suscribe tuvo la suerte de formar parte del equipo de trabajo de aquel primer programa, causante de que la integración centroamericana se convirtiera en su primer horizonte académico.

Aquel trabajo no fue sino el punto de partida de un camino que aún estamos recorriendo, cuya ruta tiene como meta el estudio del desarrollo de la región, casi siempre desde la perspectiva de la integración regional, y siempre desde la Fundación ETEA. La experiencia ganada a lo largo de estos años nos permitió profundizar en el conocimiento de los agentes y de la problemática, del proceso de integración y de su significado para la región, de los actores y de las instituciones que forman parte de la misma. Ya la tesis doctoral quedó atrás, al igual que la edición de dos libros y varias publicaciones más realizadas para distintos programas e instituciones de la región, las cuales son un antecedente del material que aquí se ofrece. Una muestra del esfuerzo que día a día volcamos en pos de la consecución de la coherencia y la eficiencia en nuestro trabajo, en ocasiones satisfechas, en otras no tanto.

---

[2] Santos, F.; Caldentey, P. y Romero, J: J. (2010). "La integración centroamericana: una experiencia de formación de funcionarios". Colección de estudios centroamericanos nº 2. Fundación ETEA. San Salvador y Córdoba, junio de 2010.

2. Integración, sociedad civil y Comité Consultivo del SICA (CCSICA)

A lo largo de las páginas que siguen, lo que se muestra es un análisis del proceso de integración regional como instrumento de desarrollo para Centroamérica, utilizando para ello uno de los espacios menos definidos dentro del mismo, pero de cierta repercusión debido a su conexión directa con la opinión pública y con la sociedad, el de la participación de la sociedad civil regional. En primer lugar, la integración centroamericana se sitúa en el marco del nuevo regionalismo surgido en América Latina desde la década de los noventa del pasado siglo, uno de los instrumentos adoptados para encaminar la senda del desarrollo en la región tras el período de Ajuste Estructural y la adopción generalizada de la democracia. La reactivación del proceso de integración regional centroamericano en 1991, uno de los hitos de ese proyecto de cuño latinoamericano, incorporó en la estructura institucional del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) un órgano específico destinado a la participación de la sociedad civil de la región, con el objetivo de fortalecer la incipiente democracia y la gobernabilidad, dos objetivos que se venían resistiendo prácticamente desde el período de independencia. Al tiempo, elevaba la construcción del marco político del proyecto integracionista a los debates más actuales en torno a la debilidad de la democracia liberal o pluralista, dotando al sistema de un instrumento llamado a renovar la democracia, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones y acercándola así a la ciudadanía. Se trató, sin duda, de un paso audaz sobre la tradición autoritaria y oligárquica que había caracterizado a la región centroamericana incluso por encima de los patrones latinoamericanos.

A nivel académico y epistemológico, el trabajo tiene un claro enfoque institucionalista y una condicionalidad interdisciplinar, en clara sintonía con las características de la integración regional y del desarrollo, o, si se prefiere, a la integración regional como instrumento de desarrollo para la región. Además, incluye un enfoque procedente de la ciencia política, al incorporar el debate sobre la reincorporación del concepto de "sociedad civil". La dificultad en el manejo de las referencias teóricas y la ambigüedad que domina el paradigma conceptual de la sociedad civil añadían ciertos riesgos epistemológicos para una adecuada interpretación. "Apelar a la sociedad civil constituye un riesgo", debido al interminable debate que soporta: reivindicada por todos, corre el riesgo de convertirse en un estereotipo vacío. Por último, la elaboración de la metodología de investigación constituyó en su día otro importante escollo que salvar. Fundamentalmente, nos encontrábamos con tres grandes problemas: la escasez de las fuentes, la falta de sistematización

de las mismas y la carencia de un corpus de investigación acerca del tema en cuestión. A estos tres problemas estructurales se sumaron dos más de carácter operativo, descubiertos mientras nos hallábamos inmersos en plena investigación, a saber: por un lado, la ausencia de sistematización propiciaba una valoración parcial y, en ocasiones, claramente desinformada por parte de la mayoría de los actores, incluidos los más cualificados con mayor conocimiento del proceso; por otro lado, las implicaciones relacionadas con la gestión de los intereses específicos que subyacían en las manifestaciones de los actores constituyeron otro factor de relevancia a la hora de comprender con precisión la lógica de los distintos discursos. En definitiva, en el momento de definir el proyecto, las deficiencias de las fuentes, los intereses, la subjetividad y el hermetismo observado, junto con la exigüidad de los trabajos de investigación precedentes no garantizaban la obtención de resultados satisfactorios. Nos vimos abocados a emprender una investigación basada en la reconstrucción histórica, en la observación y en la evaluación del contexto.

La decisión de sesgar el estudio centrándonos en el CCSICA, desdeñando así otros espacios de acción de la sociedad civil centroamericana en la integración, no es ni más ni menos que su condición jurídica en el marco del SICA, esto es, su carácter institucional. En principio, nuestro objetivo era más ambicioso, pues pretendíamos obtener una visión genérica del rol de la sociedad civil centroamericana en la integración, siendo el CCSICA parte de la investigación aunque no su principal protagonista. Era lógico pensar en este enfoque de conjunto si queríamos obtener conclusiones generales; incluso, a tenor de las debilidades mostradas por el CCSICA a lo largo de su existencia, aunque no tanto debido a su condición de espacio institucionalizado, cabía pensar que la inmersión en el mismo no sería demasiado provechosa. Durante el proceso de identificación de nuestro trabajo, sin embargo, se fue clarificando el objeto de estudio. En principio, al intentar identificar a la sociedad civil regional nos encontramos con un sujeto aún por construir a nivel nacional, lo cual es lógico si pensamos que sólo se puede entender la sociedad civil dentro de un régimen político basado en un Estado democrático, y este último se encontraba recién instaurado en la región, con la excepción de Costa Rica. No había dado tiempo, por tanto, para la construcción de estas estructuras político-sociales. A continuación, nos dimos cuenta de que aquellas organizaciones de la sociedad civil centroamericana que sí se hallaban consolidadas, bien por su propia tradición o bien por un empuje y apoyo solvente, eran las que precisamente se hallaban interesadas en formar parte del proceso de integración. Sus capacidades le habían permitido identificar el proceso de integración como un espacio de interés para expresar sus intereses y su incidencia, estando la mayoría de ellas involucradas en el CCSICA prácticamente desde la creación

de las plataformas originarias. La constatación del carácter representativo que el Comité tenía de la sociedad civil regional, unido a su legitimidad institucional en el marco del SICA fue lo que nos hizo decidirnos finalmente por designarlo como el protagonista de nuestro estudio.

Una vez centrado el objeto de estudio, ya podíamos preguntarnos por el papel que ha jugado el CCSICA, como representante de la sociedad civil regional en el SICA, y la sociedad civil en general, en el proceso de integración regional centroamericano. Para obtener las respuestas que nos permitieran comprender el estado de la cuestión, comenzamos por intentar determinar qué causas han propiciado o condicionado el impacto de la acción de la sociedad civil regional en el proceso de integración, para a continuación identificar aquellas actividades y procesos que se han puesto de manifiesto a lo largo del período de reactivación del proceso. De igual modo, ya con el conocimiento adquirido como garantía, nos hemos atrevido a ir formulando un diagnóstico a medida que presentábamos las evidencias y, a continuación, elevar algunas propuestas estratégicas para el CCSICA que recojan los aprendizajes de estos años. De esta manera, en nuestro trabajo se puede encontrar un análisis del contexto, una identificación de los principales actores y agentes de la sociedad civil en el ámbito de la integración, una reconstrucción de la trayectoria del CCSICA con sus fortalezas y debilidades, un diagnóstico de la situación y una serie de propuestas de mejora basadas en el aprendizaje y en el conocimiento del proceso en su conjunto.

3. La estructura

Todo este material se distribuye a lo largo de cinco capítulos, algo desiguales, siendo los dos primeros de introducción y contextualización y, por tanto, mucho menos densos, mientras que los dos siguientes desarrollan el núcleo temático del libro. De acuerdo a su función introductoria, el capítulo dos nos permite ir entrando poco a poco en materia, dándonos a conocer la complejidad y la novedad que aportan las dos vertientes principales de la temática: los conceptos de sociedad civil e integración regional. Se estudian aquí los aspectos concernientes a la reactivación del concepto de sociedad civil, su vinculación con el desarrollo y su protagonismo con respecto a los procesos de integración regional. Terminamos con una breve reflexión acerca del significado de la sociedad civil como un nuevo actor del escenario político y económico en América Latina, como referencia de lo acontecido en Centroamérica.

El capítulo III se sumerge ya de lleno en el tema en cuestión, analizando los orígenes de la sociedad civil centroamericana y su posterior desarrollo en el marco del CCSICA. Durante el desarrollo del mismo, asistimos a la

construcción del CCSICA como espacio inédito de concertación de la sociedad civil centroamericana. Su condición de órgano institucional de la integración y, por tanto, parte de su estructura por derecho propio le otorgó gran valor en su momento, puesto que se constituyó en un modelo de gobernanza y en un ejemplo a seguir en la mayoría de los países, cuyas democracias aún se encontraban en fase de construcción. Por otro lado, las experiencias de participación institucionalizada no eran muy abundantes, a pesar de constituirse como cruciales para avanzar en la mejora de la gobernabilidad y en la confianza sobre los gobiernos que gestionan los estados tras la década perdida. La aspiración efectiva de participación de las organizaciones de la sociedad civil requiere la existencia de dichos espacios institucionalizados. De lo contrario, la dinámica de informalidad en sociedades muy polarizadas y con problemas de estructuración interna termina por diluir los procesos.

El trabajo de este capítulo, por más arduo que se presentaba, resultó verdaderamente emocionante, puesto que nos enfrentábamos a la necesidad de reconstruir un proceso inédito y pudimos percibir paulatinamente cómo se desvelaban cada una de las incógnitas planteadas. Es necesario destacar que ningún miembro del SICA ni del CCSICA, por cualificado que fuese, contaba con una percepción completa de todo el proceso, pues nunca tuvo opción de ser publicitado; mucho menos otros protagonistas o actores del entorno de la integración. La condición de marginalidad a la que estuvo expuesto dicho órgano lo condenó a esta suerte de sustracción de su memoria histórica y de su correspondiente aprendizaje. Como en el capítulo anterior, una de las partes más interesantes fue el estudio del período de gestación, por motivos similares a los ya expuestos. También interesante resulta conocer la evolución de este órgano dentro de la estructura del SICA, un espacio innovador en la región que, mal que bien, ha ido superando numerosos obstáculos. Es este, por tanto, el capítulo que, en nuestra opinión, ofrece un mayor número de aportaciones, pues buena parte de su contenido no había aflorado de manera conjunta y coherente hasta estas páginas. Se ofrece un análisis del significado de la participación de la sociedad civil y un diagnóstico de su situación en el seno del SICA, desde su irregular tratamiento en el marco jurídico hasta el desarrollo de las distintas fórmulas multidimensionales; los antecedentes, la conformación y las dinámicas de la sociedad civil centroamericana, así como la construcción del espacio de consenso que dio lugar al CCSICA, un logro considerable que apenas ha sido valorado dentro del SICA.

Si el capítulo III repasa el contexto que condiciona las actitudes y las dinámicas de participación de la sociedad civil centroamericana, el capítulo IV afronta, definitivamente, el comportamiento y la trayectoria del CCSICA y de la

sociedad civil centroamericana en el proceso de integración. A diferencia del capítulo anterior, los hechos que se estudian en este capítulo nos resultan más familiares por su cercanía en el tiempo y están mejor documentados. Sin embargo, adolecen igualmente de cierta fragmentación y tampoco habían sido objeto de un análisis anterior al que aquí se lleva a cabo. Primero se tratan algunos aspectos relacionados con la creación oficial del CCSICA, a continuación periodizamos su trayectoria de actividades para compararla con la del SICA. A lo largo de las actividades documentadas, prácticamente la totalidad, van apareciendo todos los elementos que han terminado por definir su propia naturaleza y el catálogo de conflictos en los que se vio inmerso.

Para finalizar, el capítulo V reflexiona acerca de algunas de las conclusiones emanadas de los capítulos anteriores, con objeto de realizar aportaciones a un debate inconcluso acerca de la legitimidad, la pertinencia y los beneficios de la participación de la sociedad civil en la esfera pública.

4. Los resultados de la investigación

A lo largo de los cinco capítulos, especialmente en los capítulos IV y V, hemos situado la revitalización política y social del concepto de sociedad civil en los procesos de transición del autoritarismo a la democracia, en los que América Latina jugó un papel de gran protagonismo. En este contexto, la aparición de la sociedad civil en los espacios de gobernanza mundial muestra, fundamentalmente, una creciente desconfianza ante la clase política y ante los mecanismos de la democracia liberal. Para ello, reclama una mayor participación en la conformación de las políticas públicas desde la incidencia –ya sea directa o indirecta-, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto sólo puede llevarse a cabo desde espacios institucionales creados a tal efecto desde donde la sociedad civil pueda elevar las demandas de la ciudadanía a la agenda política, con lo cual la incorporación de este debate en la agenda es ya, por sí misma, una aportación positiva y novedosa de los procesos recientes de integración a la democracia latinoamericana.

Pero existen aún aspectos que requieren mayores niveles de consenso. La sociedad civil regional en América Latina se conforman como un fenómeno surgido en gran medida a raíz de los procesos de regionalización, con una génesis asociada a la gestación de la sociedad civil global, con la que compartiría elementos comunes, como el enfoque de sus reivindicaciones, la percepción de la problemática subyacente e importantes mecanismos de acción. Pero a diferencia de la dialéctica habitual de la sociedad civil nacional, cuyo interlocutor natural es el Estado, y de manera similar a la problemática

de la sociedad civil global, la cual tiene como interlocutores supuestamente a las instituciones y organismos internacionales que rigen la gobernanza mundial, nos encontramos con que la sociedad civil regional no cuenta con un interlocutor natural que atienda sus demandas, dado que los procesos de integración regional latinoamericanos se caracterizan por desarrollar una gobernanza marcadamente intergubernamental, a pesar de que cuentan con un marco jurídico comunitario y con elementos institucionales supranacionales, especialmente en el caso centroamericano. Ello es debido a la fragilidad que aún muestra en los países centroamericanos –y latinoamericanos en general- el debate sobre el concepto de ciudadanía, sobre el enfoque de derechos y obligaciones y sobre su inextricable vinculación al Estado nacional-popular.

En el análisis de la construcción de la sociedad civil regional centroamericana hasta convertirse en un actor interesado y protagonista que demandaba la participación en la reactivación de la integración regional, hemos delineado en primer lugar los aspectos del marco jurídico que lo sustenta, para a continuación identificar a las organizaciones que participaron y sus orígenes. A nivel jurídico, el CCSICA es un espacio supranacional inédito de concertación de intereses sociales, económicos y culturales de la sociedad civil centroamericana que aparece ya en el Protocolo de Tegucigalpa como una de sus principales innovaciones. Su situación dentro de la estructura institucional del SICA ha sido siempre muy polémica, debido a varios motivos. Por un lado, su condición es ambivalente, ya que su autonomía organizacional se contrarresta con su dependencia institucional de la SGSICA. Por otro lado, a pesar de contar con el reconocimiento de los instrumentos jurídicos del SICA, hasta mediados de 2008 fue el único órgano en vigor que carecía de dotación presupuestaria por parte del sistema, lo cual le condenaba a desarrollar su labor casi de forma virtual, al no contar con una infraestructura administrativa ni con sede propia. La heterogeneidad de las organizaciones miembros, la debilidad institucional de una parte importante de las mismas y la falta de claridad que el horizonte de la integración mostraba para determinar la utilidad de dicho espacio, fueron las principales causas que impidieron al Comité contar con estrategias corporativas ni mecanismos de sostenibilidad suficientes. Todo ello redundó en contra de la normalización de sus actividades y en la credibilidad de su labor.

La cuestión de la viabilidad y sostenibilidad del CCSICA fue el eje en torno al cual ha venido girando buena parte de su existencia, debido a que ni las organizaciones miembros ni el SICA parecen sentirse suficientemente comprometidos a la hora de responsabilizarse de la misma. Un análisis de la situación nos lleva a plantear el dilema acerca de quién debe financiar al CCSICA.

Lo normal sería que el SICA se responsabilizase de su viabilidad, dotando al Comité de la infraestructura necesaria y de una serie de fuentes de financiación complementaria a tal efecto. Eso, en gran medida, lo hizo ya en 2008 al dotar al Comité de fondos europeos (PAIRCA) y españoles (Fondo España SICA) para financiar una sede y una mínima estructura administrativa; posteriormente, habilitó un espacio como sede en el nuevo edificio del SICA. Mientras tanto, si el SICA debe garantizar la viabilidad, son las propias organizaciones miembros las que debieran garantizar la sostenibilidad, en la certeza de que se trata de un espacio público en el que poder desplegar la defensa de sus intereses privados. El problema es que las funciones sistémicas del CCSICA en la actualidad son tan difusas que no permiten pensar en una incidencia atractiva para la mayor parte de las organizaciones. La experiencia de todos estos años muestra que la consulta sólo se produce de manera extraordinaria. Por tanto, no existen demasiados incentivos para "invertir" en el CCSICA, especialmente si la mayoría de las organizaciones, especialmente las del sector social, muestran una intensa debilidad estructural. El resultado es el típico de los círculos viciosos, pues esta debilidad es la que no le permite desarrollar una labor que sea capaz de mejorar su imagen.

Por otro lado, el carácter consensual que permitió la creación del Comité en medio de un escenario muy conflictivo entre los diversos sectores sociales que lo componen, dio lugar al establecimiento de un pacto tácito basado en el equilibrio de poderes. Pero en un proceso de integración tan dinámico como el actual, con una demanda expresa de ciudadanización, no es posible mantener un esquema tan rígido como ese. Finalmente, el modelo sectorial de participación que está consolidándose en el SICA responde bien al carácter multidimensional de la integración centroamericana, pero requiere urgentemente una reglamentación que permita definir la articulación existente entre los distintos subsistemas con espacios definidos para la participación de la sociedad civil y el CCSICA. Las alternativas existentes son variadas, pero todas requieren un proceso político que permita alcanzar consensos.

En el bloque del capítulo que estudia la naturaleza específica de la sociedad civil que participa en el proceso de integración, hemos visto que ésta se compone del grueso de actores tradicionales más las organizaciones surgidas del nuevo escenario político, social y económico. He aquí una de las grandes novedades del proceso: la aparición de organizaciones de nuevo cuño que traen consigo una nueva visión de la sociedad y de la política, con un enfoque diferente acerca del desarrollo de la región. Entre sus características principales se encuentran algunas que pueden ser muy beneficiosas para la integración, como por ejemplo su ámbito supranacional, muy marcado en

algunos casos, o su propósito de trabajar por la integración desde distintos espacios con una representación de visiones e intereses muy diversos. No obstante, en la mayoría de ellas hemos identificado tres tipos de insuficiencia o debilidades que se ponían de manifiesto en esta época:

1. De orden interno, relacionados con su debilidad organizativa. Esta debilidad afecta a su credibilidad.

2. De orden externo, normalmente ajenos a las organizaciones y causados por la desconfianza de la esfera gubernamental para considerarlos un interlocutor legítimo.

3. De orden sistémico, causadas por la propia deficiencias jurídicas e institucionales de la integración. Este hecho dificulta su accionamiento en el marco del sistema.

Cabe añadir, a las anteriores, otra debilidad estructural de orden epistémico o conceptual que le resta legitimidad. Ello es debido a la falta de consensos en torno al paradigma de la sociedad civil regional para ser reconocida como actor protagonista en lugar de cómo agente de la integración.

La concentración en dos plataformas interesadas en el proceso, el Comité Centroamericano de Coordinación Institucional (CACI) –que aglutinaba a las organizaciones tradicionales- y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) –que hacía lo propio con las de nuevo cuño- fue un paso esencial de gran valor político y social que muestra un grado de madurez inusitado en la región. Al margen de los intereses enfrentados y de las distintas polémicas suscitadas entre ambas plataformas, lo verdaderamente importante es que la mayoría de los miembros de las mismas, en un ejercicio de responsabilidad y de visión integracionista, terminaron por configurar el CCSICA, un órgano con carácter autónomo e intersectorial que demandaba una mayor participación en las políticas del desarrollo de la región. Este hecho, a pesar de tener cierto predicamento, no termina de ser reconocido debidamente en el conjunto del SICA.

Pese a la audacia que significó la construcción de este espacio, se podría decir que el CCSICA ha jugado un papel subordinado carente de relevancia e importancia en la trayectoria de la nueva integración regional centroamericana. Sólo muy recientemente la participación del CCSICA haya alcanzado los niveles exigibles, a pesar de las deficiencias que todavía presentan los procesos. El impacto observado se halla directamente relacionado también

con el modelo de espacio participativo diseñado por el SICA. En éste encontramos ventajas y desventajas. Según nuestra valoración, el enorme peso de las desventajas ha terminado contrarrestando cualquier efecto positivo producido por las ventajas. La consecución de este espacio nunca estuvo lo suficientemente valorado, ni tampoco su aportación al principal objetivo de la integración de la época, la pacificación y la democratización. Sería necesario, pues, matizar dicha irrelevancia, a pesar de la retórica que pondera el reconocimiento jurídico como órgano del sistema y su importancia como factor de consolidación de la democracia y la legitimidad del proceso. El matiz se refiere a que existen importantes argumentos en descarga del CCSICA, especialmente en lo referido a las debilidades impuestas por un impreciso diseño del modelo de participación sistémica.

A la hora de determinar las causas que estarían impidiendo al CCSICA el desempeño de sus actividades dentro del SICA recurrimos a nuestra tipología genérica ya expuesta. En el orden interno, están relacionadas con su debilidad institucional u organizativa, y son muy significativas: escasa apropiación del verdadero significado de la integración, falta de responsabilidad a la hora de afrontar la sostenibilidad económica y financiera del Comité, debilidad institucional en la mayoría de las organizaciones, escasa articulación estratégica y organizativa, deficiencias en los reglamentos, carencia de procesos de comunicación, etc. Las de orden externo se centran en la desconfianza de la esfera gubernamental para considerarlos como interlocutor legítimo: falta de voluntad política, de información acerca del proceso y del significado de la sociedad civil, de apoyo financiero. Por último, las de orden sistémico tienen como origen las propias deficiencias jurídico-institucionales del SICA. De acuerdo a lo anterior, pensamos que la irrelevancia del CCSICA ha sido fruto tanto de la debilidad interna y heterogeneidad del Comité como de las deficiencias de la construcción institucional del SICA. Existen también obstáculos procedentes de factores estructurales y de agentes externos al SICA, aunque directamente relacionados con él, como son las derivadas de la cultura política (caudillismo, autoritarismo, opacidad, clientelismo, falta de transparencia y rendición de cuentas), la debilidad de las sociedades civiles nacionales o la tendencia al corporativismo.

Finalmente, hemos procurado identificar aquellas actividades y procesos que podrían facilitar la consecución de los objetivos de la sociedad civil en la integración centroamericana, de tal forma que nos permitiera formular una propuesta estratégica para el CCSICA que se alineara con las fortalezas y debilidades detectadas en la investigación. Aquí, nos preguntábamos cómo desarrollar acciones que permitieran abrir el debate de la integración

a la sociedad civil centroamericana y adquirir así consensos para elevarlos a la cúpula política del SICA. La respuesta, nuevamente, atañe a los dos elementos del conjunto, esto es, al SICA y al CCSICA. En lo que se refiere a los procesos y actividades que deben emprenderse desde el SICA, se concluye que desde los órganos rectores del sistema debe establecerse qué función es la que se pretende encomendar al Comité dentro del mismo. Esto pasa por la determinación del tipo de consulta, si optar por el establecimiento de la consulta obligada -siguiendo el modelo del CESE europeo- o el mantenimiento de la actual situación de dictamen unilateral no vinculante. También pasa por facilitar la articulación intersectorial que actualmente requeriría para regular su procedimiento de participación. De una u otra forma, pensamos que sería necesario establecer un reglamento de consulta y un reglamento de participación en los distintos comités intersectoriales. Es decir, abogamos por un proceso de reforma a nivel sistémico pero también a nivel interno del CCSICA.

En cuanto a la tarea que corresponde al CCSICA, todo parece aconsejar el inicio de un período de reflexión interna acerca del objeto de sus actividades y las responsabilidades a contraer con las mismas. Si la misión del CCSICA es promover la participación activa de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericano, elevando sus demandas a la agenda de la integración en su condición de órgano legítimo del sistema, deberían ponerse en marcha dos dinámicas, a nuestro entender:

1. Recabar de forma eficiente, solvente y creíble, mediante un debate amplio y representativo, la opinión de la sociedad civil centroamericana acerca del proceso de integración para poder elevarla a los órganos rectores de la integración. Probablemente conllevaría un período previo de sensibilización que diera a conocer el proceso. Esto no se refiere exclusivamente a las organizaciones miembros del CCSICA, sino que incluye también a todas las organizaciones de la sociedad civil nacionales y regionales interesadas en participar de la integración.

2. El segundo es dotarse de instrumentos eficaces de participación en su propia estructura interna y en la estructura institucional del SICA, de tal manera que se garantice la inserción de las propuestas procedentes de la sociedad civil en la agenda y en los debates de política pública que se susciten en el seno del SICA.

Ninguna de estas dinámicas, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el CCSICA, se está llevando a cabo en la actualidad. Lo que se plantea es

un nuevo escenario que, probablemente, esté demandando la renovación del compromiso por parte de las organizaciones y actores del CCSICA, de tal manera que permitan afrontar con garantías de éxito los retos actuales. Hasta hace poco, el amplio apoyo que suscitaba el liderazgo del Comité podría haber facilitado un proceso de transición a medio plazo, pero los acuerdos de las últimas asambleas generales han dado paso a un nuevo escenario mucho más complejo. Una hipotética agenda del CCSICA a medio plazo que enfrentase los retos antes mencionados podría concretarse en dos aspectos:

a) De orden interno

- Determinación de un Plan Estratégico, que debe diferenciarse de los instrumentos utilizados hasta el momento.

- Definición de un reglamento general de consulta y comunicación que desarrolle mecanismos solventes en los dos niveles que se requieren: tanto a nivel organizacional, garantizando la convocatoria a la totalidad de asociados, como a nivel de los Capítulos Nacionales, asegurando una participación representativa de la diversidad de grupos y asociaciones civiles de cada país.

- En este sentido, es necesario y conveniente la ampliación del Comité a otros sectores de la sociedad civil que hasta ahora no han estado presentes. Su incorporación supondría dotarlo de mayor pluralidad, representatividad y capacidad, al tiempo que facilitaría una reforma en la gobernanza que evitara la actual rigidez que domina los consensos.

- Creación y funcionamiento efectivo de las mesas sectoriales. Con este instrumento, el CCSICA debe iniciar el diálogo con el conjunto del sistema a través de los distintos espacios participativos creados, pero también tomar el camino de la coordinación con el resto de comités consultivos que conviven en los diferentes subsistemas del SICA, evitando así el solapamiento y facilitando la obtención de sólidos consensos. Configuración definitiva de los Capítulos Nacionales, asignatura todavía pendiente que no termina de contar con la continuidad necesaria.

- Finalmente, es necesario continuar con el fortalecimiento institucional del Comité. Para ello se requiere persistir en las reformas del reglamento, de tal forma que se establezca el compromiso de financiación de la sostenibilidad del Comité por parte de las organizaciones miembros, sin que ello suponga continuar con la búsqueda de otras fuentes de financiación que amplíen y mejoren el conjunto de actividades y servicios prestados.

b) De orden sistémico

A nivel sistémico, su condición de órgano dependiente de la SGSICA le obliga a mantener una relación muy fluida con dicha institución e incluso a canalizar sus actividades a través de ella. Lo anterior no impide el establecimiento de una comunicación abierta con el resto de instituciones del sistema. Hasta ahora, la precariedad de su situación no le había permitido identificarse claramente ante el conjunto del SICA, lo cual ha redundado en la omisión por parte de la mayoría de sus órganos, secretarías u organismos. El último período registra ya una notable mejora en este sentido. La creación de los comités consultivos del subsistema económico y ambiental, realizada a sus espaldas, y la falta de convocatoria por parte de otros órganos sectoriales, pese a lo ordenado por los correspondientes marcos jurídicos en vigor, ilustran esta invisibilidad ante el conjunto del sistema.

Por tanto, parece necesario:

- Poner en marcha una estrategia de comunicación con el resto del sistema que consiga establecer una mayor coordinación de las actividades conjuntas y la posibilidad de abrir la vía de las consultas en aquellas instituciones que así lo tengan estipulado. Especialmente relevante es la articulación con los comités consultivos sectoriales ya creados y aquellos otros que estén por crearse.

- Solventar con la SGSICA el establecimiento del reglamento de consulta del SICA a la mayor brevedad. De esta forma se completaría el mandato de la XXV Reunión de Presidentes que instaba a la SGSICA al fortalecimiento del Comité. Sin él vigente, el CCSICA se convierte en un convidado de piedra en el proceso de integración.

- El apoyo de la SGSICA se hace también imprescindible para la búsqueda de mecanismos que permitan hacer efectiva la sostenibilidad del Comité. Como ya hemos resaltado en este trabajo, la solución transitoria propiciada por los fondos de la cooperación internacional tiene fecha de caducidad. Pero siempre, desde la perspectiva de que se trata de un espacio público puesto al servicio de los intereses privados, y por tanto son estos los que están llamados a responsabilizarse de la sostenibilidad del Comité.

En definitiva, pese a que no cabe duda de que el CCSICA ha conseguido importantes avances y algunos logros en los últimos años, convirtiéndolo en el modelo más exitoso de cuantos espacios de este tipo se implementaron

en el conjunto de procesos de integración latinoamericanos, no se puede afirmar que la experiencia pueda considerarse como totalmente satisfactoria. La consecución de una participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil, tanto del CCSICA como ajenas al mismo, en el proceso de integración centroamericana está aún lejos de normalizarse. No está claro que este modelo sea un instrumento útil y adecuado para la participación de la sociedad civil en los marcos subregionales. Las limitaciones de los recursos mostrados por buena parte de las organizaciones, tanto humanos como materiales, y la debilidad del debate suscitado pone en tela de juicio su efectividad. A ello habría que sumar la desconfianza manifiesta entre los distintos intereses y actores participantes, tanto en la esfera política como en la esfera pública. Sin duda, la existencia de estos espacios proporciona un marco muy adecuado para el reforzamiento de la democracia y el ejercicio de la transparencia en los procesos subregionales, especialmente en América Latina, donde se manifiestan importantes niveles de desarticulación entre la ciudadanía y sus representantes políticos. Pero no parece que el conjunto de actores de la sociedad civil involucrados haya comprendido el verdadero significado de la integración regional como proveedora de bienes públicos regionales; ni tampoco parecen interpretar correctamente la utilidad de un espacio llamado a ejercer influencia en la definición de los mismos a partir de la defensa de sus propios intereses, pero también de sus intereses comunes. De ser así entenderían que un ejercicio de este tipo tiene costes tangibles e intangibles, y requiere cierto grado de inversión tanto de recursos como de compromiso, puesto que lo que está en juego es la legitimidad para defender intereses en beneficio propio. Por el contrario, al igual que ocurre con los gobiernos, más bien parecen observar la integración como una oportunidad de capturar rentas procedentes de los fondos que la cooperación internacional asigna para el fortalecimiento de los procesos. Estas dinámicas no son sostenibles. Se hace necesario avanzar en la superación de todo el catálogo de debilidades que aquí se exponen hasta llegar a un escenario de participación más efectivo, pero también más comprometido y responsable.

Capítulo II. La construcción de la sociedad civil centroamericana. Espacios de participación en el proceso de integración regional

1. Sociedad civil y desarrollo. Los límites de la retórica

En este capítulo nos proponemos definir la morfología del debate teórico sobre sociedad civil, como marco contextual propiciatorio de los espacios participativos generados en las estructuras institucionales de la integración regional. Desde finales de la década de los noventa existe un novedoso e intenso debate acerca del papel que deben jugar las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de desarrollo. En América Latina, este hecho tiene origen en tres acontecimientos esenciales: la democratización generalizada de los Estados, la progresiva inserción de las economías de la región en la economía global y la desarticulación de la matriz sociopolítica de carácter nacional-popular que venía gestionando la acción colectiva de los diferentes actores (Garretón, 2001). De esta manera, la asignatura pendiente del desarrollo encontró en la generalización de la democracia una alianza necesaria que terminó propiciando los escenarios adecuados para poner en liza dicho debate. Pero no se trató de una particularidad latinoamericana; en Europa el debate se mostró igualmente incipiente, aunque aquí cabe más bien hablar de una reactivación.

A pesar de la democracia y de la experimentación de períodos de crecimiento económico prolongados, tanto la insuficiente reducción de los niveles de pobreza como el incremento de la inequidad han continuado siendo la tónica de estas dos últimas décadas en la región, persistiendo los habituales problemas de gobernabilidad. Ante la falta de soluciones procedentes de la esfera política, tachada generalmente por la literatura especializada como elitista y excluyente, el discurso de esta nueva sociedad civil surgida de la lucha contra los autoritarismos apela a los límites de la democracia reivindicando la creación de un espacio público para la participación ciudadana, a partir del cual construir una democracia más inclusiva y responsable (Olvera, 2006).

La emergencia de este debate se ha hecho sentir tanto en los actores de la sociedad civil como en los institucionales. El fortalecimiento y la participación de las organizaciones de la sociedad civil han terminado por convertirse en una política estratégica que ha captado, de manera un tanto sorprendente, a los gobiernos, a las esferas política y económica y a las principales agencias multilaterales y organismos internacionales de desarrollo. Este hecho procede directamente de la aceptación tácita acerca del potencial democrático de la sociedad civil y de su capacidad para hacer más eficaz el funcionamiento de las instituciones, algo desde luego aún por constatar. En cierto modo, el discurso se funda en una interpretación reduccionista que ha tendido a despolitizar su significado tradicional para adaptarla a los cauces del proyecto neoliberal predominante. Se ha pasado de un discurso crítico, meramente político, a otro que pondera la cooperación instrumental a través del denominado "tercer sector"[1], que tiende puentes hacia la superación del conflicto entre Sociedad y Estado.

Instituciones como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tan presentes en el diseño de las políticas públicas latinoamericanas, pusieron en marcha un proceso de irradiación de este discurso que ha terminado por impregnar tanto a los gobiernos de los países en vías de desarrollo como a las principales instituciones que trabajan en el campo de las políticas de desarrollo en todo el mundo[2]. Estas instituciones no dejan de reconocer que el diálogo y la participación de la sociedad civil en sus proyectos es, hoy día, un pilar fundamental para lograr la reducción de la pobreza y alcanzar mayores niveles de progreso, gracias a las aportaciones que proporcionan para el funcionamiento de las instituciones y la eficacia de los proyectos. Dichas aportaciones se producen habitualmente en el terreno político, su ámbito natural, mediante la mejora de la gobernabilidad y la obtención de consensos a través del ejercicio del diálogo social, aspectos ambos que se han venido a incluir dentro del concepto de Diplomacia Ciudadana. Pero también se llevan a cabo mediante la práctica empírica, colaborando en la ejecución y asesoramiento de los distintos programas y proyectos de desarrollo y cooperación.

---

1 Ver Salamon, L. M.; Anheier, H. K.; List, R.; Toepler, S.; Sokolowski, W. y colaboradores: "La Sociedad Civil Global: las dimensiones del sector no lucrativo", (2001).

2 Ver, por ejemplo, BID: "Modernización del Estado. Documento de estrategia" (2003); BM: "Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil" (2005); PNUD: "UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement" (2003).

En los últimos años, la pérdida de la centralidad del Estado en el contexto globalizador y el subsiguiente adelgazamiento inducido por las políticas de ajuste predominantes han propiciado la incorporación de actores pertenecientes al ámbito de la sociedad civil como socios de proyectos de desarrollo, cooperación e innovación institucional que se implementaban según el enfoque de estas instancias multilaterales. Dicha novedad genera una situación confusa, en la que la privatización de las obligaciones del Estado y la mercantilización de una parte de las organizaciones civiles podrían terminar por generar una corriente de despolitización en el propio seno de la sociedad civil, al atenuar el conflicto entre Sociedad y Estado por medio de la colaboración entre actores de ambas esferas. Aunque la retórica de este tipo de colaboración en la prestación de servicios nos presenta la participación de la sociedad civil como un instrumento complementario que no busca reemplazar el papel del Estado, sino más bien el mejoramiento de su accionar, para algunos autores, como Olvera, tal conducta entrañaría riesgos, ya que "*este esfuerzo conceptual es coherente y complementario con el proyecto neoliberal en el plano económico*"[3].

En este contexto, hasta el momento no se puede decir que el proyecto de fortalecimiento y participación de la sociedad civil en las instituciones latinoamericanas haya tenido éxito. El catálogo de propuestas que se han puesto en marcha es amplio: creación de espacios de participación institucional mediante fórmulas corporativistas o mixtas, corporativistas y pluralistas; promoción del capital social como modelo de cooperación y generación de confianza entre actores e instituciones, especialmente a través de la colaboración efectiva mediante la concepción, ejecución y evaluación de proyectos descentralizados de cooperación internacional; los modelos de reforma del Estado basados en la escuela de la "New Public Management"; o los procesos de "accountability" (rendición de cuentas). Si bien es aún pronto para evaluar el impacto que estos programas han tenido sobre las instituciones nacionales o regionales, lo cierto es que no parece que se hayan producido cambios relevantes en lo que concierne al plano político, donde la retórica de la participación de la sociedad civil sigue predominando sobre una auténtica voluntad política que la haga cristalizar en políticas efectivas. Quizás la excepción sea Brasil, donde se han desplegado iniciativas participativas como los Consejos Gestores o los Presupuestos Participativos, que cuentan con el amparo de la Constitución.

Mejores perspectivas encontramos en la gestión y evolución de los procesos de cooperación al desarrollo, donde la participación de la sociedad civil es un

[3] Olvera, A.: "El discurso de la sociedad civil en el espacio público internacional. Lecciones para planificadores". Ponencia para el Seminario PRODEV. BID, México, 2006, p. 17

hecho consumado e incorporado en la metodología habitual en los proyectos, especialmente en aquellos provenientes de la cooperación internacional. Sin embargo, la falta de continuidad entre esta dinámica eminentemente práctica localizada en el nivel micro, con las decisiones políticas tomadas en el ámbito macro de las instituciones de desarrollo, no solo frenan las posibilidades de hacer más efectivos estos procesos sino que distorsionan el discurso participativo, terminando por crear nuevos espacios de desconfianza.

Buena parte de la problemática aquí expresada se encuentra presente en el proceso de integración regional centroamericana, que nos disponemos a analizar. En este ámbito institucional del desarrollo centroamericano, la acción colectiva de los grupos de la sociedad civil es aún un proceso incipiente, escasamente desarrollado, donde la retórica domina sobre la práctica efectiva, aunque cuenta con cierto impulso organizativo y un notorio incremento de la demanda participativa. Todo ello se intentará ilustrar en este trabajo.

2. La reactivación del concepto de sociedad civil. El nuevo paradigma de la sociedad civil ante el siglo XXI

Las últimas décadas del pasado siglo XX fueron pródigas en hechos y acontecimientos de interés en el terreno de las ciencias sociales. Uno de ellos fue, sin duda, el renacimiento del concepto de sociedad civil en el debate sociopolítico, tras aparecer con un renovado discurso en el seno de los agentes sociales occidentales inmersos en las transiciones políticas hacia la democracia, desde donde la nueva tendencia se trasladó a las discusiones académicas. La reaparición, formulada inicialmente como respuesta a un contexto específico de carácter eminentemente político, dio lugar posteriormente a una expansión generalizada que colonizó la actitud de buena parte de las nuevas manifestaciones sociales. Esta característica puso de manifiesto la potencialidad que dicho término poseía como instrumento de análisis y reflexión, dejando entrever nuevas vías de investigación que involucraban la ciencia política, la economía o a la sociología. Una década más tarde, sin embargo, mientras asistimos a la consumación paulatina del proceso de construcción de las estructuras globalizadoras, apenas si hemos logrado vislumbrar una aproximación epistemológica al concepto de Sociedad Civil que vaya más allá de la mera especulación o de la transitada reformulación teórica de aquellas proposiciones de partida. A pesar de la relevancia de ese proyecto, se diría que la extrema ubicuidad del término ha devaluado su valor contestatario y reformista, quedando diezmado por su propia promiscuidad ideológica. Conocer cuál es el significado de la sociedad civil dependerá, por tanto, de la opción teórico-ideológica en la que cada uno se posicione.

Los escenarios que dieron lugar a esta revitalización del concepto de sociedad civil, a diferencia de la disputa por su definición, parecen plenamente clarificados. Una buena síntesis la encontramos en Sauca y Wences (2007, 9-10), quienes proponen cuatro acontecimientos de índole política y social que propiciaron dicha aparición. El primero se localiza en los procesos de transición del autoritarismo a la democracia en los países de Europa del Este y de América Latina, que convirtieron al discurso de la sociedad civil en un símbolo de la lucha contra el sometimiento, poniendo de relieve la necesidad de crear espacios para la libre expresión y para la asociación ciudadana. El segundo acontecimiento es la emergencia de los nuevos movimientos sociales en el mundo occidental, que vienen reclamando el reconocimiento, desarrollo y protección de los diversos intereses y necesidades individuales y colectivas, en buena medida gracias a los nuevos mecanismos de participación mediante la creación de redes. La percepción de un deterioro del compromiso cívico y la progresiva privatización de las conductas sociales en las democracias consolidadas se añade como tercer elemento que apela a la sociedad civil. En este sentido, el manejo del término suele ser utilizado por las actuales teorías de la democracia como ariete de combate no sólo contra el autoritarismo, sino también contra las estrategias que buscan la desaparición de la política en la vida social. Finalmente, un cuarto acontecimiento sería la apelación a la sociedad civil ante la falta de respuesta a la crisis del Estado de bienestar. El temor a un progresivo debilitamiento de la cohesión social ante el creciente protagonismo del mercado, junto con la debilidad de la respuesta de los partidos socialdemócratas ante esta dinámica, ha traído consigo la reivindicación por parte de algunos grupos de una mayor participación en la gestión de los problemas colectivos, en lo que sería una clara muestra de desconfianza ante la clase política y ante los mecanismos de la democracia liberal. Esta participación se reclama, fundamentalmente, por la vía de la transparencia y la rendición de cuentas. Pero, al mismo tiempo, de forma un tanto paradójica, la propia crisis del Estado benefactor ha mostrado al mercado como uno de los rasgos estructurales de la sociedad civil, al modo en que era percibido por la filosofía política clásica. Esto explicaría el proceso de exaltación del individualismo, las crecientes demandas de autorregulación y la consagración de aquellos espacios plurales donde se defienden los intereses particulares. Desde esta posición, la injerencia de las instituciones públicas en los espacios dominados por la sociedad civil supone la destrucción de las dinámicas espontáneas de la vida social, postulándose que sean las mismas estructuras de la sociedad civil las encargadas de llevar a cabo las políticas asistencialistas e incluso las de de justicia redistributiva.

Por sociedad civil podemos entender a priori el espacio de interacción social que abarca la familia, las asociaciones civiles y religiosas, los movimientos sociales y las diversas formas de comunicación pública no vinculadas al Estado. Un entramado caracterizado por su autonomía, autoconstitución y voluntariedad que se ha visto sometido a lo largo de su historia a dos grandes dilemas. El primero, más antiguo, se debate entre el enfrentamiento Estado-sociedad civil como esferas que pugnan por la primacía y el control de la sociedad. El segundo dilema se aúpa con plenitud en el actual periodo de reactivación del concepto, y se refiere esencialmente a la diferenciación-disgregación de la esfera económica del grueso de la sociedad civil, quedando configurada esta última como un espacio de interacción social entre la economía y el Estado (Cohen y Arato, 2000: 8).

El estudio contemporáneo de la sociedad civil se encuentra claramente aherrojado entre su propia imprecisión conceptual y la creciente complejidad en la que se desarrollan las nuevas relaciones sociales, económicas y políticas en el mundo actual. En un panorama tan confuso, son múltiples los enfoques utilizados para desentrañar las claves definitorias del concepto, generalmente situados en posiciones ideológicas muy marcadas. Por tanto no es fácil encontrar posiciones que sean capaces de soportar los embates de la crítica normativa o de sortear los obstáculos empíricos.

Si tuviésemos que definir los principales rasgos que se expresan a través de los diferentes ámbitos del debate actual nos atreveríamos a señalar dos esenciales: el primero sería, como ya ha quedado dicho, su ambigüedad semántica, que le reporta un marco discursivo tan plural como desordenado; el segundo, y más importante, se identificaría con una idea transversal que recorre el inabarcable entramado teórico-propositivo que soporta el concepto en los últimos tiempos, esta no es otra que el papel central de la sociedad civil como carácter determinante de la democracia a través de la búsqueda de nuevas funciones de mediación institucional entre la esfera pública y privada, o lo que es lo mismo, una demanda social de mayor participación en las decisiones políticas de los entes gubernamentales y organismos internacionales como fórmula de profundización y consolidación democrática.

Nuestro enfoque utiliza los criterios de la ética del discurso como instrumento de análisis, teniendo como principio la capacidad para articular un debate participativo e igualitario de todos los interesados en las discusiones normativas de la esfera pública[4]. En un contexto como el actual, en el

[4] En la ética del discurso, sólo se puede pretender dar validez a las normas que encuentran

que "la respetabilidad democrática se ha vuelto un asunto artificioso, la democracia debe significar un sistema de poder pluralista, en el que las decisiones de interés para grupos de diverso tamaño en la sociedad civil y el Estado debieran ser adoptadas, directa o indirectamente, por todos sus miembros" (Keane, 1992: 12). Esta participación se presenta desde diferentes perspectivas según el proyecto ideológico de procedencia, ya sea desde el control o la conquista del poder, desde la generación de influencia política en el seno de las discusiones que tienen lugar en la esfera pública, o bien desde la mera interacción social entre el mercado y el Estado. De estas tres formulaciones, al menos las dos últimas se han puesto en práctica en buena parte de las democracias consolidadas de occidente.

Un tercer rasgo de interés en esta nueva época de protagonismo de la sociedad civil tiene que ver con la relación –o interrelación- del binomio sociedad civil-economía. La relación de la sociedad civil con la economía es compleja, y marca en la actualidad una de las más encarnizadas disputas entre las tendencias que desgajan la economía del seno de la sociedad civil y aquellas otras que la entienden como un carácter intrínsecamente unido a su significado. Lo que sí parece obtener consenso es que una relación antagónica entre ambos agentes sólo surge cuando uno de los miembros queda aislado en el proceso de mediación o en el de la toma de decisiones institucionales que le afectan, con el consiguiente efecto desarticulador-desestabilizador[5]. El núcleo de la investigación en este campo podría circunscribirse al problema que inevitablemente se origina entre una sociedad económica con un claro sesgo ideológico marcado por el individualismo –como bien podríamos colegir que es la actual- y una sociedad civil basada en la solidaridad[6].

En un mundo unipolar que convive sin aparentes remordimientos con las crecientes desigualdades socioeconómicas, donde el predominio de los mercados autorregulados se convirtió en el paradigma dominante y en el que la crisis del Estado de Bienestar coloca bajo sospecha las políticas de protección por parte del Estado, numerosas voces ven necesario articular un discurso que legitime la posibilidad de encontrar nuevos elementos redistribuidores.

---

aceptación (o puedan llegar a ser aceptadas) por parte de todos los afectados, como participantes en un discurso práctico. Ver Habermas, J. (1997)

[5] Un ejemplo de esta relación antagónica quizá podría explicar la situación en buena parte de los países latinoamericanos.

[6] Es sabido que este atributo solidario no es en absoluto definitorio del concepto de Sociedad Civil. Aunque, como veremos, existen otras perspectivas "no-solidarias" de sociedad civil, entendemos este significado como una exigencia ética del mismo, en la línea de las aportaciones surgidas en las últimas décadas del pasado siglo.

Poniendo en práctica la premisa de profundización democrática solicitada desde algunos sectores, cabría experimentar los efectos que sobre las economías tendría el hecho de que la sociedad civil tuviese la oportunidad de participar en el diseño y gestión institucional de las políticas económicas que se llevan a cabo en los diferentes niveles del gobierno y de la sociedad. Esta posibilidad, ciertamente quimérica a día de hoy, pretendería incorporar valores como el de una mejor redistribución económica, una mayor articulación social y una profundización democrática, factores todos ellos que configuran el catálogo de demandas de la mayoría de las sociedades actuales, especialmente la de los países en vías de desarrollo. El problema, entonces, residiría en hallar los canales adecuados de representación, de influencia y de organización política, algunos de los cuales ya están presentes en la arquitectura institucional de muchas regiones y países.

Por tanto, presentar a la sociedad civil como el instrumento que permitiría impulsar cambios políticos radicales o como un espacio de política activa transformadora de la realidad resulta contradictorio con los postulados teóricos tradicionales (Escudero Alday, 2007: 258). Sin embargo, los nuevos postulados ven a la sociedad civil como el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los actuales regímenes democráticos liberales (Cohen y Arato, 2000: 7).

3. Los nuevos ámbitos de la discusión

Buena parte del éxito que obtuvo la revisión de la "sociedad civil" provenía del ámbito en el que se fraguó dicha conquista. Andrew Arato, uno de los principales autores que ha trabajado en la reorientación del andamiaje teórico de la nueva época, sitúa la recuperación del término en los círculos neomarxistas críticos del socialismo autoritario de hace aproximadamente treinta años, "*invirtiendo así una de las premisas fundamentales de Marx y convirtiéndose en postmarxistas*"[7]. Hegel, Marx y, sobre todo, Gramsci serán los autores que intervendrán como referencia en un proyecto de revitalización conceptual que no desdeñaba los vínculos con la teoría social no marxista, de Tocqueville a Max Weber, un ajuste movido por la necesidad de ubicar la flamante formulación en un presente que se debatía entre la descomposición del bloque de países socialistas en torno a la Unión Soviética y el cambio de la tendencia económica en Occidente tras la crisis del Estado del Bienestar.

Los primeros acercamientos teóricos que darán lugar a esta nueva etapa los encontramos en Jürgen Habermas, Claude Lefort o Norberto Bobbio, inmersos

[7] Arato, A. (1996), pp. 5-7

en la longitud de onda del debate de la izquierda sesentayochista, los cuales retoman la centralidad que el concepto había suscitado durante el siglo XIX a través de la dicotomía Estado-sociedad civil y que la aparición del marxismo como posibilidad ética y política había oscurecido a lo largo del siglo XX. Algo más tarde, por su protagonismo a la hora de establecer y anticipar los nuevos códigos reformistas en sus respectivos países y regiones, es de justicia mencionar los trabajos de Kolakowski, Havel o Michnik, en Europa del Este, y Cardoso, Weffort y O´Donnell en América Latina, autores que abordaron el debate desde una perspectiva particularmente empírica. Víctor Pérez Díaz es otro autor pionero en el tratamiento contemporáneo de la sociedad civil.

Los ejes principales de la renovación giraban en torno a la emancipación de la sociedad con respecto al Estado, la búsqueda de nuevas articulaciones sociales y la creación de una esfera pública al margen de aquellos gobiernos autoritarios. El rotundo éxito obtenido por los procesos democratizadores tanto en América Latina como en Europa del Este situó la nueva estrategia intelectual en el punto de mira de investigadores sociales, políticos de diferente adscripción ideológica y medios de comunicación, hasta convertirla en lo que algunos han llegado a denominar posteriormente como un valor refugio en un momento de clara crisis de identidad, ya sea en el terreno de la democracia política, ya sea en el de las políticas económicas (Vallespín, 1996: 40-41). Si bien partimos de un término ineludiblemente político con una clara distinción entre sus significados empírico y normativo, como enfatiza Barber (2000: 21), en su evolución a lo largo de la década de los noventa ha sido sometido a un claro proceso de ensanchamiento en busca de nuevos espacios en los que la versión empírica ha resultado claramente vencedora.

Tres son los temas de discusión fundamentales que, en nuestra opinión, articulan este nuevo ámbito de discusión no normativa sobre la sociedad civil[8]. En primer lugar encontramos la reivindicación por parte de algunos sectores de la sociedad por activar un proceso de regeneración y profundización democrática a través de una mayor participación política. Esta actitud viene a reverdecer la antigua controversia en el ámbito de la ciencia política entre los partidarios de la democracia elitista y la democracia participativa.

[8] Estas tres temáticas se recogen en Cohen y Arato (2000), si bien ofrecen una denominación diferenciada y matizada en cada uno de los temas. Tampoco mencionan el tema en torno a la globalización que aquí se ha recogido, debido a la relevancia que otros autores le conceden –aunque sí utiliza el enfrentamiento entre los "neoconservadores del Mercado libre con los defensores del Estado benefactor". Ver Cohen, J. L. y Arato, A. (2000) p. 23

El segundo tema se sitúa en torno a los recientes cambios estructurales producidos por la globalización, cuyas distorsiones socioeconómicas han provocado un litigio que enfrenta a los defensores del Estado del Bienestar contra las políticas neoliberales impuestas desde los organismos económicos internacionales surgidos de Bretton Woods respaldadas por el grupo de los paises más ricos (G-8). En este escenario, los nuevos movimientos sociales no sólo exigen una mayor presencia en las decisiones globales, sino que han consolidado una exigencia de carácter humanitario, redistributivo y de defensa del medio ambiente a nivel mundial.

Finalmente, la tercera temática se restringe al ámbito "angloamericano", donde nos encontramos con la controversia surgida en torno a la desaparición progresiva de la tradicional militancia social y del capital social norteamericano, lo cual coloca a la sociedad civil en una condición indispensable para conseguir la supervivencia de la democracia. Esta última controversia se lleva a cabo dentro de un marco normativo específico[9].

a) Sociedad civil y democracia

La demanda por parte de los nuevos movimientos sociales de una mayor democratización de las sociedades contemporáneas se ha convertido en una realidad incontestable por más que algunos autores se empeñen en mostrarla latente bajo el paraguas de la dialéctica. La sociedad civil se ha erigido en el principal argumento con capacidad moral de influencia sobre la política y la economía, aunque el encaje teórico no termine de culminarse. Esta controversia Estado-sociedad civil se ha visto alimentada en las últimas décadas por un incremento de la asimetría en los intercambios entre ambas esferas a favor del Estado, incluso dentro de las sociedades democráticas más avanzadas, lo que, hablando en términos weberianos[10], hubiera provocado una demanda reformista por parte de una sociedad que percibe mayor dosis de legitimidad en los agentes sociales con respecto a la autoridad del Estado.

Un análisis en perspectiva de las posiciones surgidas en las últimas décadas nos sitúa ante un concepto de sociedad civil cuya finalidad última sería la profundización de la democracia a través de una mayor participación en las decisiones institucionales de los Estados democráticos. John Keane,

[9] Benjamín Barber utiliza un modelo con tres tendencias acerca del significado de sociedad civil: el libertario, el comunitario y los modelos democráticos sólidos, los cuales entrarían en disputa en esta controversia. Ver Barber, B. (2000), p. 25

[10] Cuando el Estado pierde la autoridad moral, inevitablemente se inicia el camino de la reforma. Ver Weber, M. (1983)

siguiendo la estela de Norberto Bobbio, es el primer autor que trabaja abiertamente sobre esta propuesta mediante "*una concepción de democracia abierta, intransigentemente pluralista, cosmopolita e informada históricamente*" (Keane, 1992: 12). En su obra "*Democracia y sociedad civil*" la vieja idea de la distinción entre sociedad civil y Estado permanece como central, pero ahora destaca mucho más la necesidad social y política de institucionalizar esferas públicas entre Estado y sociedad civil, subrayando que democratización no puede ser sinónimo de la extensión de un poder estatal totalizador sobre la esfera no estatal de la sociedad civil.

Entendida en estos términos, la sociedad civil, no ya sólo regida por el enfrentamiento con el Estado –como antaño-, sino, como veremos, diferenciada en otros casos de los ámbitos político y económico –entre el gobierno y el sector privado-, ofrecería serios argumentos de legitimidad ética[11] y podría convertirse en el actor hegemónico del Estado democrático a través de un ejercicio de control y coordinación sobre la esfera política y el mercado. Para Manuel Castells, que ha estudiado el término en el contexto de la globalización, la cuestión fundamental en torno al concepto de sociedad civil es "*la relación entre el Estado y los ciudadanos a través de formas que van más allá de la delegación individual de poder. Es decir, la sociedad como sujeto político colectivo no se agota en el proceso de representación democrática ni puede defender sus derechos por el medio exclusivo del poder judicial. El concepto de sociedad civil alude a un mecanismo de representación y defensa de los ciudadanos que desborda las instituciones del Estado propiamente dicho, pero siempre teniendo dicho Estado como interlocutor y punto de referencia*" (Castells, 2000: 8-9). Incluso desde los autores de la tradición liberal (Pérez Díaz, 1997: 9) se subraya la importancia del debate público y de la participación de los ciudadanos en el mismo para que una sociedad verdaderamente civil sea posible[12]; de hecho es una idea que se encontraba ya de forma seminal en las formulaciones primitivas aportadas por los teóricos escoceses.

---

11 No pasamos por alto la posibilidad totalmente factible de una "incivilidad" en el seno de la Sociedad Civil, lo que cuestionaría dicha legitimidad ética, tal y como se verá más adelante. Esta incivilidad potencial constituye, más bien, un argumento colateral que enfrenta el análisis posibilista del debate.

12 Para los liberales, esta participación se concibe casi exclusivamente como un ideal, y es, en todo caso, restringida al escenario de la esfera pública, alejada de las posiciones de participación efectiva y creación de instituciones intermediarias entre la esfera pública y el Estado que proponen los demócratas radicales y otros grupos contemporáneos. Lo que pretendemos es poner de relieve que el argumento de la Sociedad Civil retoma la esencia del ideal democrático basado en la participación en igual o mayor medida que la representación, como una posibilidad que forma parte intrínsecamente de la definición de democracia, en contra de la tendencia actual dominada por el criterio elitista.

Desde estos puntos de vista, la sociedad civil, más allá de la filosofía política, se situaría en territorios propios de la Economía Política, como el carácter determinante de la democracia, la infraestructura institucional principal que dirime la mediación entre la política y el mercado (Hardt, 2002). Este sugerente paradigma, cuya germinación bien podríamos situar como el gran hallazgo de de la popularización del término, alejado de la sofisticación normativa, se construye en un contexto contemporáneo marcado por una serie de hechos recientes entre los que destacan la crisis del Estado del bienestar y las contradicciones afloradas con la globalización. Las posiciones más críticas se instalan, por un lado, en una percepción del neoliberalismo económico imperante como el principal responsable de convertir la relación de la sociedad civil con el Estado en una cuestión política fundamental; y por otro, subraya la adulteración de la democracia acaecida por el distanciamiento entre los intereses de la clase política de la democracia representativa y la ciudadanía. En definitiva, recurriendo de nuevo a las tesis de Benjamín Barber, construir –o reconstruir- una sociedad civil sobre un modelo fuertemente democrático no supone la creación de una nueva arquitectura cívica, sino volver a forjar un ideal y colocar las instituciones en el lugar que le corresponden: "*donde sólo existe como concepto ideal, debemos sugerir la puesta en marcha de una serie de métodos que ayuden a sembrar las instituciones cívicas y, de ese modo, ayudarlas a crecer. Y donde el sector cívico no exista en absoluto deben inventarse. Estos medios institucionales deben permitir a la sociedad civil reclamar una voz pública y una legitimidad política*" (Barber, 2000: 74).

La sociedad civil se consideraría, siempre dentro de las fronteras de este marco analítico, como una realidad políticamente deseable que pondría de relieve los mejores aspectos de la democracia, el pluralismo de las instituciones y los accesos y canales que contemplan para constituir el gobierno de la sociedad política o el Estado. Lo cual no quiere decir que estemos cerca de hallarnos ante semejante dimensión. De hecho, desde las propias posiciones de la crítica militante se suele obtener una reflexión habitualmente pesimista con respecto al cumplimiento de las expectativas iniciales. Pérez Díaz (1997:9), por ejemplo, subraya que dentro del marco de una teoría de las sociedades modernas la Sociedad Civil podría ser posible, pero sin embargo es poco probable. Michael Hardt (2002), por su parte, se pregunta "si las instituciones sociales necesarias para la construcción y el funcionamiento de la sociedad civil todavía están presentes en las formaciones sociales contemporáneas, ya que en los últimos años las condiciones de posibilidad para la Sociedad Civil se han debilitado progresivamente tanto en Norteamérica como en Europa. Y añade: "*Aunque consideráse mos la Sociedad Civil como la realidad políticamente más deseable, cualquier evocación del concepto al momento actual corre el riesgo de quedar vacío e inútil*".

Otra muestra del recelo que inspira el planteamiento reformista basado en una profundización de la participación en las instituciones del Estado a través de la sociedad civil la encontramos en una de las aportaciones más innovadoras de este período de renacimiento. Haciendo gala del fracaso de la concepción normativa a la que antes aludíamos, Cohen y Arato, en su monumental obra de síntesis, señalan expresamente el carácter de autolimitación participativa de la sociedad civil, crucial para revelar su especificidad y su identidad propia. Significa esto que es inevitable tener presentes los límites de la participación política de la sociedad civil y la necesidad de contar con intermediarios que lleven a cabo esta labor, un papel que corresponde a los partidos políticos. A pesar de todo, vinculan su proposición teórica con el principio ético del discurso que enfatiza la participación igualitaria de todos los interesados en las discusiones públicas de las normas políticas, aunque sea cuestionada por los principios de la democracia liberal representativa (Cohen y Arato: 2000: 395-396).

Adoptando una estructura tripartita procedente de la tradición iniciada por Gramsci y Parsons, la sociedad civil se distinguiría netamente de la sociedad política, destacando su rasgo de autonomía mediante la no injerencia en dicha esfera e incluso pretendiendo demostrar su complementariedad con las políticas de partido. De la misma manera, se busca desligarla de cualquier relación mercantil con objeto de alejar de ella toda sospecha con la versión marxista que identificaba plenamente la sociedad civil con el mercado. El papel político de la sociedad civil, a su vez, no estaría relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural (Cohen y Arato, 2000: 8-9). Este modelo elude así el nudo gordiano del debate tradicional, que habitualmente recaía sobre el enfrentamiento -ciertamente maniqueo y simplista- entre Estado (malo) y sociedad civil (buena), para dibujar un escenario idealizado en el que la sociedad civil se perfila heterogénea y pluralista, lugar de discusión y debate en la esfera pública, el germen de la actitud de la ciudadanía con respecto a la economía y al gobierno.

b) Nuevos movimientos sociales, sociedad civil global y sociedad civil regional

La acción multidimensional de la globalización sobre las sociedades ha terminado por modificar las pautas tradicionales de gobernanza y acción colectiva. Sus efectos no sólo se han hecho notar en la economía, sino que afectan por igual a la política, a la cultura y a todos los aspectos sociales, intensificando los vínculos entre los Estados, transnacionales, grupos sociales, etnias, etc.

En este remozado escenario, los nuevos movimiento sociales surgidos de las revoluciones de finales de los ochenta (Kaldor, 2005: 74) se adaptaron construyendo redes transnacionales para enfrentar los nuevos espacios políticos creados en el sistema de gobernanza internacional. En América Latina, concretamente, la desaparición de los movimientos sociales clásicos dominados por la matriz nacional-popular dejó un espacio vacante que fue ocupado por los nuevos movimientos surgidos como respuesta a la globalización (Garretón, 2001), entre los cuales se encuentran algunos de los más significativos a nivel internacional. Estos, generalmente, se suelen identificar con posiciones radicales y de protesta, y también se asocian a dinámicas de carácter rural. No obstante, la relación que se establece en el seno de la sociedad civil entre los nuevos movimientos sociales y el resto de organizaciones ciudadanas con intereses específicos o sectoriales es compleja, pese a que unos y otros suelen intercambiar sus mecanismos de actuación e incidencia. Su politización obedece no sólo a la búsqueda de una mayor participación, sino también a la reformulación de las relaciones de poder, por lo que se han convertido en un referente político de importancia.

La merma del papel de los Estados-nación ha transformado los procesos de gobernanza mundial, como ya hemos mencionado, pero más allá de dicha contingencia, la formación de una sociedad civil global se va a caracterizar por su heterogeneidad, encontrándose al lado de la nueva realidad mundial y frente a ella. Ahora, su incidencia sobre la gobernabilidad se va a situar en áreas muy diversas del sistema internacional, de forma autónoma o en concordancia con sus acciones sobre los Estados nacionales. Estas redes de la sociedad civil transnacional, por lo tanto, ya no tienen como referente al Estado, sino a las diferentes formas de articulación interestatal e internacional del poder (Serbin, 1998: 18), entre las que se incluyen las nuevas creaciones subregionales de integración regional.

Por lo general, la inmadurez y la enorme heterogeneidad de las mismas van a poner de relieve todo el elenco de contradicciones que se hallan en su seno, aunque tienen la ventaja de encontrarse respaldadas por la democratización de dicho escenario global. Su accionar será distinto al de los espacios nacionales, puesto que se enfrentan a un escenario mucho más complejo en el que las referencias se sitúan ahora en los actores y en los mercados regional y global. Además, a diferencia de los grandes movimientos de masas que caracterizaban a los movimientos sociales tradicionales, su acción se va a basar en el cabildeo, dado que el objetivo no es acceder al poder, sino solamente incidir sobre él.

La reinvención de la sociedad civil, pues, traspasa las fronteras del Estado-nación a través de la comunicación y la acción conjunta de los diversos grupos que la forman a lo largo y ancho del planeta, amplificando tanto su poder de convocatoria como el de negociación. La construcción de estas extensas redes transnacionales ha sido uno de los mayores logros de la sociedad civil global, llegando a obtener cierto éxito con una estrategia a nivel mundial que ha combinado la denuncia, la presión, la negociación con las organizaciones internacionales y la acción directa con la promoción de nuevas formas de producción. Aunque su discurso suele encontrar la oposición de aquellos que lo tachan de radical, de ingobernable o de falta de representatividad, lo cierto es que a fuerza de tener participación en todos los niveles de actuación social –de lo local a lo mundial- y presencia en la mayor parte de los foros a escala mundial (incluida la ONU), se ha convertido en un actor principal del escenario de la gobernabilidad internacional.

Pero la sociedad civil global es un compendio diverso y complejo de movimientos, organizaciones y actores cuya potencia en los escenarios internacionales no se constituye más que en una fuerza heterogénea y, en ocasiones, dispersa, presentando contradicciones y tensiones evidentes. Peso a todo, lo anterior no le ha impedido convertirse en un referente a nivel internacional que se ha ganado, por derecho propio, una presencia creciente en los debates por la gobernabilidad a escala mundial. El Foro Social Mundial quizás sea el mejor ejemplo ilustrativo.

La respuesta de las instituciones económicas internacionales ha consistido en adaptar su estructura institucional a la creciente importancia de estos actores sociales globales. El Banco Mundial ha sido la organización más abierta y receptiva, mientras que el FMI, por el contrario, ha sido reticente y aún es restrictiva en el caso de la Organización Mundial del Comercio (Kaldor, 2005: 35). Esto es debido a que, tras la democratización, la primera reacción suscitada por parte de los nuevos movimientos sociales utilizó el concepto de sociedad civil en el sentido de instrumento de control social de la globalización económica a través de una redefinición de su relación con el Estado. La problemática se presentó en el momento en el que el Estado-nación se convirtió en un agente subalterno al servicio de la dinámica globalizadora. El ejemplo más patente se encuentra, precisamente, en los procesos de regionalismo latinoamericano, deudores de las políticas de reforma y liberalización que promovieron una amplia apertura para una mayor inserción en los mercados internacionales. Sin embargo, estos escenarios se pusieron en marcha registrando de inicio graves déficits democráticos. Las nuevas formas de regionalismo se vincularon a la cooperación entre los sectores gubernamentales y empresariales, dando

continuidad a la tradicional alianza que ambos grupos venían manteniendo en América Latina. El predominio del intergubernamentalismo y el apoyo a las prácticas de apertura propias del liberalismo, apostando por el libre comercio, son deudores de esta estrategia inicial.

La gestación de la pluralidad en el seno de las redes regionales de la sociedad civil llevará su tiempo, habida cuenta de la debilidad estructural de la mayoría de los nuevos grupos, y tendrá que hacerse en una obligada alianza con los sectores empresariales para poder actuar en el ámbito de la integración. El proceso no ha cristalizado aún, siendo precisamente el centroamericano uno de los que mayores avances han mostrado. La falta de identificación de esta nueva realidad transnacional entorpece en gran medida las acciones, puesto que son necesarios complejos aprendizajes para enfrentarse a la nueva dialéctica de una gobernabilidad que ya no es estatal y tiene sus centros mucho más difusos.

En efecto, se trata de una sociedad civil más transnacional que global, puesto que incluye redes y entramados regionales y subregionales que no necesariamente están directamente relacionados con planteamientos globales, lo que da lugar a la emergencia de una sociedad civil regional que tendrá su acomodo en los distintos proyectos de integración regional (Serbin, 2000: 30-32), como ya hemos mencionado. Aquí, el principal problema radica en la definición del concepto "*sociedad civil regional*". El debate sobre las distintas interpretaciones de dicho concepto viene de lejos, concretamente de mediados de los años noventa, momento de génesis de todo el proceso (Jácome y Serbin, 1998: 175). Aunque el panorama se ha aclarado algo desde entonces, según se han ido desarrollando los acontecimientos de la integración latinoamericana, lo cierto es que persisten las principales diferencias acerca de su composición, su herencia o cultura política y su ámbito de participación. Es un proyecto que continúa en construcción después de una década de discusiones.

La sociedad civil regional es un fenómeno específico forjado a la sombra de los procesos de regionalización, pero no puede disociarse de la génesis de una sociedad civil global a la que se ve condicionada por enfoque y percepción (Serbin, 2003: 28). El origen de la sociedad civil regional es también similar, yendo por un lado de la mano de las grandes corporaciones empresariales con gran influencia –y responsabilidad- en la herencia sociopolítica de la región y por el otro a las iniciativas surgidas de la lucha contra la pobreza, desigualdad y represión política en el marco del autoritarismo. Por lo tanto, poseen un alto grado de politización e ideologización.

La llegada de la democracia y la regionalización, como hemos indicado, le proporcionan el ámbito de actuación, espacio por el que han transitado desde las estrategias iniciales de confrontación a otras basadas en el diálogo y en el compromiso por la participación. La creación de espacios y redes intrarregionales en los marcos de la integración, de las conferencias internacionales o los derivados de la acción de la cooperación internacional son algunos ejemplos. Pese a todo, aún persiste una clara desconfianza que se relaciona con la persistencia de actitudes propias de la cultura política latinoamericana y con las propias deficiencias organizativas.

Entre las razones que siguen dificultando su consideración como fuerza económica, social y política, una de las más poderosas quizás resulte la falta de una definición del término. El problema es que esta definición no es posible sin definir previamente quién es el interlocutor natural de la sociedad civil regional. La experiencia enseña que la sociedad civil regional se encuentra más cerca del Estado-nación, puesto que es éste el artífice principal en la confección de las agendas que gestionan los principales procesos de integración regional.

Hemos visto ya en este mismo capítulo que la sociedad civil nacional tiene como referente principal e interlocutor al gobierno del estado-nación, como representante del poder político del Estado. Incluso se ha formulado, aunque también de forma insatisfactoria, el espacio de interlocución de la sociedad civil global, que correspondería a las instituciones internacionales de gobernanza mundial reconocidas. Pero no ocurre lo mismo en los espacios intermedios regionales, puesto que no existen gobiernos regionales propiamente dichos. La gobernanza de los procesos de integración regional en América Latina se ha venido caracterizando ciertamente por su debilidad, adoleciendo de cierta falta de consenso sobre los objetivos, lo cual ha dado lugar al predominio de los acuerdos intergubernamentales y por una clara reticencia hacia la supranacionalidad. Una muestra de las deficiencias de comunicación entre los entes rectores de los procesos regionales y las correspondientes sociedades civiles regionales, aún las institucionalizadas dentro de su mismo marco rector (Comités, Foros, etc. reconocidos en los tratados regionales), es la inexistencia de obligatoriedad, a lo cual habría que añadir la carencia de mecanismos de consulta. Este hecho convierte a dicha interlocución en un proceso marcadamente unilateral. Nos encontramos, pues, con que la dicotomía normativa entre Estado y sociedad civil, por un lado, y la de sociedad civil y sistema político, por otro, no existen.

Se podría argumentar que esta dicotomía se ilustra satisfactoriamente en el caso europeo, donde se cuenta con un proceso consultivo de obligado

cumplimiento y una estructura institucional de gobierno regional (formada por el Parlamento europeo y un ejecutivo gubernamental-supranacional que ejercería de interlocutor, como es el caso de la Comisión europea). No obstante, el papel del Comité Económico y Social Europeo (CESE) como representante de la sociedad civil europea estaría por valorar, ante la falta de interés por parte de una sociedad civil europea que cuenta con mecanismos suficientes para la participación en la vida política y de control en los niveles nacionales. A pesar de todo, no deja de ser un déficit cada vez más manifiesto a nivel comunitario que se está poniendo en evidencia en la actual crisis institucional.

En el caso latinoamericano, la falta de interlocución es todavía mucho más evidente debido a la carencia de un órgano supranacional eficiente que rija el control de la integración. El dominio del intergubernamentalismo y la supeditación de la agenda regional a las distintas agendas nacionales dificultan el intento. Esta realidad se encuentra detrás de la desconfianza de buena parte de los actores de la sociedad civil, del bajo nivel de desarrollo mostrado por los espacios abiertos a este propósito y de los escasos resultados mostrados por una sociedad civil regional reconocida como heterogénea pero, además, con dificultades para la obtención de consensos y superar los niveles más básicos del conflicto.

A la hora de la interlocución, algunas de estas organizaciones no han apreciado la rentabilidad de estos espacios formales para acceder a los responsables políticos regionales, dado que no contaban con el derecho reconocido de la participación obligatoria e incluían la intervención de instituciones intermediarias que obligaban a la apertura de un nuevo proceso de negociación en su seno con el resto de las organizaciones sectoriales de la sociedad civil también incluidas en el mismo. Este itinerario hacía mucho más rentable la comunicación informal a escala nacional, dado que terminaba por ejercer una comunicación directa con los gobiernos nacionales. Claro está que no todos los sectores de la sociedad civil corrían la misma suerte.

c) Liberalismo y tradición

Frente a la revitalización entusiasta de las nuevas concepciones de la sociedad civil, de claras connotaciones eurocéntricas, encontramos el enfoque de aquellas líneas de pensamiento que permanecen aferradas a los ideales de la sociedad civil tradicional, cuya concepción clásica se formuló ya, a grandes rasgos, por los filósofos de la Ilustración escocesa del siglo XVIII. Aún predominante en los países anglosajones, se han mostrado habitualmente pasivas en la arena de la discusión actual, salvo para rebatir y salir al paso de las nuevas proposiciones. Pero al igual que nos encontramos con múltiples

formas de entender la sociedad civil, también se cuenta con distintas versiones de liberalismo, cada una de las cuales proporciona una visión distinta sobre la sociedad civil (Greppi, 2007; 45). Diferencias aparte, la mayoría terminan censurando de alguna forma el afán revitalizador del término, así como las nuevas aportaciones de que ha sido objeto. Ocupan un amplio arco de iniciativas igualitarias, conservadoras, comunitaristas, nacionalistas y multiculturalistas, identificadas con una sociedad de mercado que sienten amenazada por los valores de la modernidad en su gobernanza o en los equilibrios de poder tradicionales. Por lo general, han venido utilizando el término de sociedad civil como un arma arrojadiza contra el Estado (un mal necesario), basadas en una concepción "*generalista en sentido amplio, como un modelo ideal caracterizado por un conjunto de instituciones sociopolíticas, tales como el imperio de la ley, la existencia de una autoridad pública limitada y responsable, los mercados económicos, el pluralismo social y una esfera pública*" (Pérez Díaz, 1997: 63-64), pero también aparecen aportaciones novedosas como es el concepto aglutinador de los comunitaristas.

Si en Rawls la noción de sociedad civil se emplea meramente como reflejo del pluralismo igualitarista que caracteriza a la sociedad, otros autores, como Ernest Gellner, critican la reciente renovación del término al ver en dicho suceso una consecuencia reactiva lógica a la caída de los regímenes de influencia soviética y al subsiguiente desprestigio del marxismo[13]. Tras el fracaso del comunismo "*se requería entonces un nuevo ideal o una nueva contravisión, por lo menos un nuevo contraste de eslóganes, y se encontró con justa propiedad en la sociedad civil, en la idea de un pluralismo institucional e ideológico, que impide el establecimiento del monopolio del poder y de la verdad, y que contrapesa las instituciones centrales que, si bien necesarias, podrían de otro modo adquirir tal monopolio*". En estas circunstancias, "lo que el marxismo había tildado de fraudulento fue considerado de repente como objeto de un ardiente deseo. El polvoriento término (sociedad civil), sacado de la vieja teoría política, perteneciente a largos, oscuros y justamente olvidados debates, resurgió inesperadamente, dotado de una nueva y poderosa capacidad para agitar el entusiasmo e inspirar la acción" (1996: 15-16). Oakeshott, por su parte, retorna a la tradición conservadora para presentar a la sociedad civil como un elemento capaz de garantizar el orden y la convivencia.

En los Estados Unidos, la disputa en torno a la Sociedad Civil se ha suscitado en otros términos. La controversia surgida a raíz de los trabajos de Putnam o Fukuyama en relación al supuesto declive de la tradicional militancia social,

[13] Esta misma tesis se puede encontrar también en la obra de Víctor Pérez Díaz.

la confianza social y del capital social en los Estados Unidos de América se ha convertido, en este caso, en el detonante de la discusión (Putnam, 2003). Dos son las posiciones que acaparan esta otra vertiente: los nostálgicos comunitaristas y los partidarios obsesivos del libre mercado (Barber, 2000). Los primeros tendrían como referente el ideal de las pequeñas comunidades de antaño (manifestada en buena parte de la sociedad civil norteamericana y en sectores adláteres al nacionalismo político), una visión muy denostada desde algunas posiciones que tienden a simplificarla por sus connotaciones discriminatorias y trasnochadas, pero que en las formulaciones de Michael Walzer y Jeffrey Alexander incorpora connotaciones mucho más sugerentes basadas en los conceptos de solidaridad, igualitarismo y participación, atributos presentes en las primeras comunidades. Por su parte, los liberales tradicionales ofrecen una visión excesivamente sesgada hacia la defensa del individualismo a ultranza, por muy incívica que en ocasiones puedan llegar a resultar. Unos y otros han hecho uso del término como escudo protector ante los embates del Estado y la voracidad de los gobiernos.

No obstante, a pesar de la fricción entre las diferentes tendencias aquí apuntadas, existen lugares comunes que se han ido gestando a lo largo del debate por la vía de los hechos consumados. Chris Hann resalta el hecho de que "*todas las posiciones identifican a la sociedad civil con algo fuera del poder del Estado y ponen un énfasis en los aspectos económicos*" (1996: 6). Especial atención merece otro aspecto que, con mayor o menor énfasis, de forma solapada o no, todas las líneas de pensamiento acaban por consensuar: la necesidad de una mayor participación institucional por parte de la sociedad civil en la gobernabilidad de los estados. A nuestro juicio, esta iniciativa habría que interpretarla como una oportunidad que merece la pena explorar, especialmente a través de la implementación de políticas económicas y sociales, aspecto de especial relevancia en los países en vías de desarrollo una vez alcanzado el objetivo de la democratización del Estado[14]. Este hecho

[14] Resulta ilustrativo, por ejemplo, que en la Cumbre de las Américas de 1998 celebrada en Santiago de Chile, los dirigentes americanos de la época –nada sospechosos de antiliberales- impulsaron nuevas medidas de política económica bautizadas como "Reformas de Segunda Generación". Esta iniciativa reconoce la insuficiencia de las políticas contenidas en la estrategia anterior, conocida bajo el neologismo de "Consenso de Washington", poniendo de manifiesto expresamente que el desarrollo no es un problema meramente económico y que las dificultades sociales deben ser abordadas integralmente, de lo que resulta insuficiente la acción espontánea del mercado y la existencia de un Estado minimalista. Uno de los aspectos más interesantes de la nueva propuesta, ahora denominada "Consenso de Santiago", será el reconocimiento de la participación de la Sociedad Civil como actor fundamental en la búsqueda de mayor democracia, equidad y desarrollo para las sociedades. Este momento consagra la nueva estrategia basada en la participación de la Sociedad Civil, que será adoptada

invita a pensar en el ideal de la sociedad civil como un instrumento de gran interés para el estudio de la economía del desarrollo.

Sin embargo, a nivel epistemológico, encontraremos una percepción muy distinta en el grueso de autores que han trabajado sobre la cuestión, la mayoría de los cuales coinciden en subrayar la banalización en la que ha caído el término debido a la promiscuidad y espontaneidad con que se ha venido usando[15]. La posición de Norbert Lechner (1995: 7) resulta ilustrativa al respecto: "*Quien recurre a la sociedad civil como fórmula mágica pronto se encontrará con una fórmula vacía*". Ciertamente, su significado se ha ido difuminando a medida que se popularizaba y ponía de moda, hasta tal punto que, en la actualidad, la ambigüedad semántica es uno de los rasgos que definen –y a la vez amenazan- el debate y el análisis económico y político de la sociedad civil.

d) Sociedad civil y desarrollo

El debate sobre la sociedad civil que se genera en los nuevos espacios democratizados, especialmente en América Latina, va a sobrepasar las fronteras de la discusión académica para aterrizar en el discurso de los nuevos movimientos sociales surgidos al amparo de la democratización. El resultado de esta apropiación, favorecida por la desaparición de la tradicional matriz sociopolítica del estado nacional popular, va a permitir la creación de un discurso innovador que articula empíricamente sociedad civil y desarrollo. El ansia por la democratización de la vida pública latinoamericana, la falta de referentes ideológicos y los bajos índices de desarrollo se conjugan formando un escenario novedoso que dará lugar a la aparición de categorías renovadas en la esfera política, tales como la de participación, tercer sector, capital social o rendición de cuentas. Se trata de un proceso que alcanza los límites de la democracia situándolos en un horizonte que supera el de las elecciones libres y legales (Olvera: 2006), y que no es más que el reflejo de una ciudadanía en construcción (Kaldor: 2003).

---

por las principales instituciones internacionales de financiación y desarrollo, entre las que destaca el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, así como por la mayor parte de los procesos de integración que se han venido realizando en América Latina en las dos últimas décadas.

[15] Vallespín (1996:38) señala el hecho de que la Sociedad Civil se haya convertido en una referencia casi totémica tanto para la izquierda como para la derecha, siendo este aspecto bien expresivo de su elasticidad semántica. Para este autor, tal ductilidad del concepto no dice mucho a su favor como instrumento válido para la discusión científico-política, y su utilización abusiva amenaza incluso con hacerlo irrelevante, convertido en un vago estereotipo.

La nueva referencia pasó rápidamente a formar parte del vocabulario de los actores y agentes del desarrollo, desde la banca internacional de desarrollo, las agencias nacionales e internacionales, los grupos de presión hasta los propios beneficiarios en el terreno. Finalmente, alcanzó también a la clase política. La mayoría de los programas de desarrollo adoptaron alguna forma de participación de la sociedad civil en las distintas fases de implementación de los proyectos, a pesar de que la confusión y la poca claridad con la que operaba acabaron por convertir la supuesta demanda en un mero requisito administrativo. Pero ninguna de estas formas de participación ciudadana se encuentra respaldada por el derecho, con lo que su puesta en práctica queda a expuesta a la voluntad de las instituciones rectoras. Los espacios que se abren responden, por lo general, a los intereses de quien los faculta.

De esta forma, la hegemonía de la sociedad civil en este campo dará lugar, tras una aparente e interesada homogeneidad, a la aparición de varias tipologías participativas que han terminado encuadrándose dentro de esta visión de la democracia, el desarrollo, la participación o la legitimidad de los movimientos civiles. Esto ha sucedido al mismo tiempo que se procedía al desmantelamiento del Estado en América Latina, dejando sin amparo institucional a buena parte de los proyectos sociales, que pasaron a ser ejecutados con la "*colaboración*" de la sociedad civil. Algunos autores son muy críticos con esta situación, debido a la importante pérdida de capacidad crítica (Olvera: 2003).

Dentro de esta conceptualización de la sociedad civil como organizaciones civiles que desarrollan actividades con fines públicos, muy cercana a la complementariedad que en ellas ve el enfoque teórico liberal de la sociedad civil, se sitúan denominaciones como "Tercer Sector". Con ellas, la responsabilidad de atender la cuestión social ha pasado del Estado a la sociedad civil. El Estado se "*desentiende*" así de la ciudadanía y despolitiza la vida pública, obteniendo un resultado que se aleja de la demanda originaria de profundización democrática y se acerca a los postulados más conservadores del liberalismo.

Otro proyecto muy difundido fue el de los programas de participación ciudadana en el diseño y gestión de políticas públicas, para lo cual se crearon mecanismos de cogestión de proyectos, consejos, etc. La coincidencia histórica de la implantación de las pautas neoliberales con la puesta en marcha de estos proyectos terminó por desvirtuarlos en gran medida, lastrados por la ambigüedad y confusión conceptual de una sociedad civil que carecía de instrumentos formales de derecho que legitimasen su diálogo con el poder. La mayoría se configuraron con fórmulas pluralistas o corporativistas donde se primaron los intereses de las organizaciones. Por consiguiente, las más fuertes fueron las más visibles.

En una sociedad despolitizada dominada por la reforma de un Estado que cada vez se aleja más de la ciudadanía, aparecen también tendencias a concebir la administración pública como administración privada. Impulsados por el Banco Mundial se ponen en marcha proyectos de reforma basados en la promoción del concepto de capital social y en la escuela de la "*Nueva gestión pública*" (New Public Management). En el primer caso, se apela a los lazos de confianza existentes y a la cooperación en el seno de las sociedades para la resolución de los conflictos, cobrando relevancia las asociaciones civiles de origen cultural, tales como las organizaciones religiosas, asociaciones de vecinos, deportivas, etc. El problema es que no parece quedar claro cómo se lleva a cabo el paso de la confianza personal a la confianza en las instituciones públicas, mucho menos en un contexto como el latinoamericano, donde no es posible confiar en el cumplimiento de la legalidad ni siquiera por parte del Estado. En el caso de la nueva visión de la gestión pública, sus presupuestos se conciben bajo los principios de la empresa privada: el Estado como proveedor de servicios, el ciudadano como cliente, eficiencia en la acción, etc. La participación de la sociedad civil se articula en este último caso en forma de asociaciones de consumidores, comités de usuarios, receptores de subsidios, etc.

Por último, el otro proyecto participativo que se pone en marcha, promovido por las agencias internacionales de desarrollo, es el de la rendición de cuentas (accountability). Viene a ser una reacción contra el fracaso de los proyectos participativos en el contexto de una sociedad cuyos espacios públicos han sido invadidos por las prácticas neoliberales. La participación no se produce aquí mediante la cooperación, sino mediante la demanda de transparencia y la rendición de cuentas. Para las agencias internacionales es una forma de garantizar la eficacia de la ayuda y luchar contra la corrupción y la democratización de los países receptores. En el fondo, además del fracaso del proyecto participativo, la generalización de la rendición de cuentas es una prueba manifiesta más de la desconfianza en los gobiernos, y de la incapacidad de los Estados para la generación de procesos de desarrollo y para la reforma.

4. Sociedad civil y economía política del desarrollo

Hemos puesto de manifiesto la enorme complejidad que rodea en la actualidad a las relaciones dialécticas entre sociedad civil y economía política, inserta en el tradicional enfrentamiento sociedad civil-Estado. La dificultad de dicha relación procedía, recordamos, del conflicto entre los principios liberal-económico y democrático provocados por la necesidad contradictoria de la autorregulación económica y la autorregulación de la sociedad, una confrontación resuelta –al menos teóricamente- mediante mecanismos

identificados con el marxismo-leninismo, a través de la regulación del Estado o la estatización de la economía para preservar a la sociedad. Estos modelos dicotómicos, claramente decimonónicos como podemos apreciar en la lectura de Polanyi[16], fueron cuestionados ya por Parsons y por el propio Gramsci, quienes observaron que la sociedad contemporánea no sólo se reproduce por procesos económicos y políticos, sino que también lo hace por medio de la interacción de las diversas asociaciones civiles, instituciones culturales y de comunicación autónomas en el seno de la esfera pública. Este argumento ha sido retomado con fuerza por diversos autores contemporáneos, que ven a los modelos dicotómicos incapaces de describir la nueva estructura de la sociedad[17]. El resultado ha sido la opción de éstos últimos por un modelo de tres partes en las relaciones sociedad civil-economía-Estado.

a) El papel mediador de la sociedad civil

También hemos delimitado ya el que creemos punto neurálgico de la discusión. No es otro que el contraste entre una visión individualista y competitiva del desarrollo económico, en el marco de los nuevos escenarios globalizados, frente a otra de carácter más solidario y redistributivo. En este sentido, el papel de la sociedad civil como agente mediador entre la esfera económica y la esfera gubernamental acapara cualidades muy atractivas para erigirse en el catalizador que module la lógica de las actuaciones en política económica y social, capaz de responder tanto a las expectativas de crecimiento y beneficio de los mercados como a los anhelos de protección, seguridad y gobernabilidad de la esfera societal y gubernamental. Por consiguiente, este proyecto vería la necesidad de insertarse en un marco de participación institucional, deliberación, negociación y consenso dominado por la lógica habermasiana de la ética del discurso.

En un frente más amplio, la visión del papel mediador y participativo de la sociedad civil en la esfera económica pertenece al ámbito de la economía política radical, entroncando con aquellas otras teorías en torno a la "Democracia Económica", un campo de investigación ciertamente restringido y marginal por lo utópico y alejado de la realidad económica y social vigente, pero sobre el que habrá que volver la mirada si queremos consolidar la dinámica democratizadora que felizmente se instala en la mayor parte de las sociedades mundiales, especialmente en aquellas en vías de desarrollo marcadas por la desigualdad y la desarticulación social. Si atendemos a los posicionamientos

16 Polanyi, K. (1989)

17 Los representantes más alineados con esta teoría serían, actualmente, Jeffrey Alexander y Cohen y Arato. Ver Cohen, J.L. y Arato, A. (2000), p. 479

de la escuela de la economía radical, la democracia económica persigue la viabilidad para una mejora del nivel de vida y la participación ciudadana, la cooperación y la solidaridad con el resto del mundo, a la vez que combate las desigualdades sociales extremas y lucha para que todas las personas gocen de los derechos económicos fundamentales, viendo satisfechas las necesidades materiales primarias como la alimentación, la vivienda, la asistencia sanitaria o la educación (Barceló, 1998: 135).

La premisa inicial de la democracia económica parte de la consideración de que en democracia la política económica debe conformarse a los deseos de los ciudadanos (Frey, 1987: 15). Este axioma tan evidente resulta de muy difícil implementación a la hora de llevar a la práctica, dado que normalmente los "deseos de los ciudadanos" se suelen corresponder con los deseos de "unos pocos ciudadanos". Si bien el funcionamiento económico puede alterarse mediante la modificación de normas, conductas e instituciones, éste debe llevarse a cabo en democracia únicamente a través del consenso, una fórmula que exige el intercambio de un volumen considerable de información en la esfera pública, necesario para permitir a los actores conocer el verdadero alcance de su elección. Además, el consenso social trae consigo un incremento de la productividad por medio de la creación de instituciones donde se alcanzan acuerdos entre las partes, lo que, en palabras de Frey se define como "*desarrollar y promover las ideas que lleven a situaciones de la clase Pareto-superior…buscando nuevas instituciones, y maneras de actuar, que sean aceptables para los individuos y los grupos porque piensan que van a poder beneficiarse de la nueva situación*" (Frey, 1987: 33)

Y, sobre todo, por su incuestionable legitimidad moral sustentada en la demanda generalizada de una mayor justicia social, la cual, en palabras de Dívar, debe estar "basada en argumentos éticos y de utilidad social, debe ser considerada por el Derecho como bien social reivindicable, y no solamente como una mera e injustificada presión de la mayoría, vulneradora de las libertades de los bien acomodados en el sistema" (Dívar, 1990: 35). Las tendencias de las que aquí nos hacemos eco se alejan de las actuales visiones utilitaristas de la economía, adoptando en su lugar una posición cercana a la ofrecida ya por Rudolf Stammler en las primeras décadas del siglo XX, aunque su actualidad es tal que bien podría haberse extraído de cualquier manifestación procedente de las actuales concentraciones altermundistas. Según este autor "el punto de partida de una ciencia económica que quiera distinguirse en algo de la tecnología y las ciencias naturales, que pretenda caracterizarse en cuanto parte integrante de la ciencia social, no podrá ser el de la Economía humana in abstracto, sino la Economía social, determinada

como la cooperación que sujeta a normas exteriores tiende a la satisfacción de las necesidades humanas" (Stammler: 1929: 130-134).

Hasta ahora, la atención de los trabajos de investigación centrados en la democratización de la economía se habían enfocado al estudio de sus repercusiones microeconómicas, concretamente a la participación por parte de los trabajadores en los diferentes ámbitos de la empresa, las intervenciones sindicales en negociaciones y convenios, la participación en consejos públicos de relaciones laborales, de consultoría económico-social o de negociaciones específicas y concertaciones. No obstante, la culminación de esta dinámica participativa alcanzaría la participación de la sociedad en la política económica nacional. Para ello, sería necesario articular un discurso marcado por la institucionalización y la negociación, cuyo protagonismo recaería en la sociedad civil como agente mediador entre la esfera político-gubernamental y la esfera económica.

Los argumentos anteriores nos proveen de razones que justificarían en la actualidad la reconstrucción y el redimensionamiento de la concepción económica de la sociedad civil -un ejercicio que, por otra parte, ya se encontraba presente en el razonamiento de Adam Ferguson respecto al nacimiento de la economía política como nueva disciplina científica. Tomando, pues, la estela de Ferguson, la sociedad civil continuaría siendo el lugar en el que se manifiesta la civilización material, así como la portadora de la misma[18]. Conforma un espacio de interacción donde se ubican los productores, los consumidores y los creadores de opinión, un conglomerado desigual de actores y agentes portadores de la capacidad para la generación de plus valías, la formación de capital y la exigencia de infraestructuras. La sociedad civil se erige en la plataforma ineludible de la esfera económica, de ahí lo traumático de su exclusión y lo oportuno de contar con su participación en la dinámica y políticas económicas.

b) Mecanismos de participación de la sociedad civil en la economía del desarrollo

En la actualidad, sólo los países con alto nivel de desarrollo han sido capaces de generar verdaderos espacios abiertos a la participación de la sociedad civil

[18] Nos referimos aquí a la definición en sentido lato, excluyendo cualquier vinculación teórica o ideológica con la referencia que dicho autor supone para determinado posicionamiento. Por otra parte, resulta interesante apuntar las similitudes que podrían encontrarse entre la época en la que Ferguson formula su teoría sobre la sociedad civil (la apertura económica que supuso la expansión de la primera revolución industrial) y las actuales tendencias de apertura y autorregulación de los mercados mundiales al abrigo de la globalización.

en las diferentes vertientes de definición de la economía, aunque resultan claramente insuficientes a tenor de la demanda ejercida por la sociedad y la deriva desigualitaria que diariamente nos ofrece el panorama social y político a nivel mundial. Estos escenarios de participación se han circunscrito, por regla general, al denominado Diálogo de Concertación Social, promovidos por buena parte de los gobiernos democráticos occidentales en momentos de planificación y gestión presupuestaria con vistas a asegurar el cumplimiento de sus objetivos macroeconómicos. Su participación se ha ceñido a la búsqueda de consensos en medidas de reglamentación y regulación, tanto salariales como de precios, como método de contención inflacionaria, así como la búsqueda del beneplácito de los representantes sindicales y empresariales en momentos de propuestas de reformas del mercado laboral. Otros ámbitos de participación de la sociedad civil en políticas de índole económico se localizan en la puesta en práctica de políticas alternativas de desarrollo en sectores muy maduros o deprimidos, como las localizadas en el medio rural, o bien muy sensibles a la sociedad, como la participación en la gestión de empresas públicas o estratégicas, a través de la representación sindical en los respectivos consejos de administración, medidas estas llevadas a cabo especialmente en el norte de Europa. Finalmente, la creación de instituciones económicas y gubernamentales de carácter supranacional ha dado lugar a la apertura de determinados canales de participación de la sociedad civil, si bien éstos no han pasado de consideraciones meramente consultivas.

En Centroamérica, como en la mayor parte de América Latina, sin embargo, el divorcio entre sociedad civil y esfera económica ha constituido uno de los rasgos más decisivos y desalentadores de su situación social, política y económica. La carencia de mecanismos institucionales, la inexistencia de una esfera pública suficientemente plural y la desarticulación social son obstáculos insalvables para la implementación de dinámicas y espacios de mediación a la participación de la sociedad civil. Semejante panorama ha provocado el desarme y la indefensión de buena parte de la sociedad ante los intereses mercantilistas de los mercados y las necesidades macroeconómicas de los gobiernos, devaluando gravemente la confianza social en la democracia y en la economía de mercado.

Los espacios abiertos a la participación de la sociedad civil han tenido un claro sesgo neoliberal y se han creado, por lo general, mediante la intermediación de organismos e instituciones internacionales o bien mediante la puesta en práctica de experiencias integracionistas a nivel regional, consagrados tras el denominado "Consenso de Santiago" surgido de la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile, en 1998. El consenso, con el respaldo teórico de la nueva economía institucional, pone énfasis en la necesidad de

reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública, como condición para el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. La idea que ahora se impone, tras la resistencia ofrecida al controvertido Consenso de Washington, tiene como principio general la certeza de que el desarrollo no es sólo un problema económico y que las dificultades sociales deben ser abordadas integralmente, por lo que resulta insuficiente la acción espontánea del mercado y la existencia de un Estado minimalista. El Consenso de Santiago reconoce la participación de la sociedad civil como actor fundamental en la búsqueda de mayor democracia, equidad y desarrollo de las sociedades latinoamericanas, resaltando especialmente la función de las nuevas formas de asociativismo civil, papel encarnado por las organizaciones no gubernamentales (Panfichi, 2002: 23).

Serán estas organizaciones las que protagonizarán las actuaciones promovidas en la región a partir de ese momento, tanto las que se promueven desde los niveles nacionales como las que se ponen en marcha con la financiación de las agencias internacionales de cooperación o los organismos financieros internacionales, con especial incidencia por parte del Banco Mundial (BM) y, en menor medida, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos organismos se encargan de proveer de fondos a programas sociales incorporando a la sociedad civil como copartícipes en la gestión, control y diseño de los mismos, atenuando de este modo el escaso interés y responsabilidad por parte de los gobiernos en este tipo de programas. Además de la ayuda financiera, las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio, se han venido configurando como foros de discusión y negociación política. Estos espacios, de carácter principalmente intergubernamental, son usados muchas veces por los gobiernos para legitimar colectivamente sus agendas políticas particulares. En este caso, la sociedad civil queda condicionada por no ser ni participante ni beneficiaria directa de los programas implantados en el ámbito nacional, aunque sí se ve afectada indirectamente (Rabotnikof, Riggirozzi y Tussie, 2002: 51).

Como indica Tussie (1997), la tarea del desarrollo es ahora concebida como un ejercicio participativo, y no sólo como una transferencia de capital hacia los países en desarrollo. En este nuevo orden, cada institución opta por su propio enfoque a la hora de canalizar las diversas prácticas y mecanismos de participación de la sociedad civil en sus proyectos de desarrollo. Así, el BM alude a sus propias razones para promover la participación de la sociedad civil mediante el empoderamiento de los pobres y la auditoría social por parte de las instituciones y organizaciones civiles locales en aquellos proyectos sociales de su interés, en una lógica dominada por la relación sociedad civil-mercado (Banco Mundial: 2005: 17-19). Por su parte, el compromiso del BID con

la sociedad civil está íntimamente ligado a los procesos sociales, políticos y económicos que enfrenta la región. El BID fomenta la participación civil no sólo en la ejecución de sus proyectos, sino, además, estimulando la de organizaciones sociales en el debate de temas clave. Bernardo Kliksberg resume bien la posición actualmente dominante. Para este autor, "*la lógica que guía las prácticas participativas se relaciona con nuevas visiones de cómo se alcanza el desarrollo, las cuales valoran sobremanera aspectos que antes parecían pertenecer a una esfera ajena a la economía –como el grado de confianza, la posibilidad de construir lazos asociativos, las percepciones y los valores de las personas. Hoy en día, estos elementos, parte central de la cultura de una sociedad, son vistos como claves del progreso o estancamiento de las naciones*" (Kliksberg: 1999).

Los otros espacios de participación de la sociedad civil se localizan en los procesos de integración regional que se han venido desarrollando en las últimas décadas a lo largo y ancho del planeta, un campo de trabajo en el que se centra específicamente nuestra investigación para el caso concreto centroamericano. La creación de estos espacios intergubernamentales se ha producido de forma paralela a la aparición multitudinaria en el escenario sociopolítico de las organizaciones de la sociedad civil, pero la respuesta ha sido muy diferente en este caso por lo deficiente de su puesta en práctica.

En la búsqueda de argumentos que expliciten la escasa participación de la sociedad civil en los procesos de integración latinoamericanos debemos partir de sus características definitorias, las cuales se sustentan en esquemas políticos escasamente permeables a la intromisión de los agentes sociales, como pueden ser una marcada tendencia intergubernamental y una clara orientación hacia objetivos exclusivamente económicos. No obstante, la presión de las incipientes organizaciones civiles en un clima sociopolítico muy favorable, dio lugar a la creación de estos espacios participativos en todos y cada uno de los marcos integracionistas que surgieron por toda América Latina, creándose el Comité Consultivo del SICA en la integración centroamericana, el Comité Consultivo del CARICOM caribeño, el Comité Consultivo empresarial y laboral de la Comunidad Andina y el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR. Todos estos foros destinados a la participación, si bien significan un paso importante con respecto a la posición de la ciudadanía con respecto a dichos procesos, no han respondido en ningún caso a las expectativas que dichas organizaciones se habían formado sobre ellos.

Sin embargo, a pesar de la escasa participación a nivel institucional, el mayor logro ha tenido lugar en la cristalización de una auténtica integración intersocietal a nivel continental. Como constatan importantes analistas y

comentaristas, en los últimos diez años se han conformado una serie de organizaciones y redes que proponen una agenda propia para la integración y, en función de ello, constituirse en interlocutores de los procesos intergubernamentales (Podestá, Gómez Galán, Jacóme y Grande: 2000). La creación de estas organizaciones ha respondido a diferentes criterios, presentándose procesos cuya emergencia se ha originado desde abajo, al margen o en confrontación con los procesos intergubernamentales, y otras en las que su creación se debe a la promoción desde arriba por los propios movimientos de integración intergubernamentales. Estas iniciativas han buscado no solamente establecer relaciones en el interior de las diferentes subregiones y en los procesos que en ellas se desarrollan sino también discutir y proponer alternativas respecto a situaciones extra-regionales, como pueden ser las relaciones con la UE o la constitución del ALCA.

La propuesta más exitosa provino de la creación del Foro Permanente de la sociedad civil del Gran Caribe, creada en 1997 a partir de la convergencia de diversas organizaciones no gubernamentales y entidades y redes académicas del Gran Caribe (Centroamérica, Caribe insular, Colombia, México, Venezuela). Articulada con la acción del Comité Consultivo del SICA, esta concentración societal promueve una agenda social de la integración que toma en cuenta temas regionales no sólo sobre comercio y su impacto social, sino que incluye también desarrollo, gobernabilidad democrática regional, género, medio ambiente, etc. Promueve una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones regionales, a través de la búsqueda de su reconocimiento como actor social ya sea con estatus consultivo, asesor o participativo, y aspira a una mayor cuota de participación tanto en la toma de decisiones de los procesos intergubernamentales de integración como en las acciones específicas de los diversos comités intergubernamentales.

A diferencia de la anterior, el Foro Consultivo Económico-Social de MERCOSUR responde más bien a una iniciativa de convocatoria intergubernamental, con una visión predominantemente tripartita –gobierno, empresarios y sindicatos- de consulta en los temas de integración. Con este perfil, su incidencia en la toma de decisiones políticas se encuentra limitada en función de las respetivas delegaciones nacionales. En el mismo orden de cosas, los Consejos empresarial y laboral andinos, si bien preceden a la reciente reestructuración del Grupo Andino en la CAN, han sido creados por convocatoria gubernamental y han tenido un desempeño muy limitado, pese a que la CAN –en una muestra más de sus graves contradicciones- prioriza el desarrollo de una agenda social y una mayor participación de la sociedad civil.

5. La aparición de nuevos actores en América Latina. El rol de la sociedad civil

a) La transformación del paradigma sociopolítico

En los últimos años hemos podido asistir a importantes transformaciones registradas en el seno de las sociedades latinoamericanas cuyos efectos aún están por manifestarse en toda su magnitud. Buena parte de estas mutaciones son atribuibles a los efectos producidos por los cambios estructurales registrados a nivel mundial que provocaron la transformación de la todavía débil sociedad industrial nacida al amparo de la sustitución de importaciones y la desarticulación de las relaciones clásicas entre estado y sociedad.

Sin duda, el cambio de mayor relevancia tuvo lugar con la desaparición de la tradicional matriz sociopolítica que tenía en el estado nacional popular su paradigma regulador. El rasgo más definitorio del estado nacional popular se situaba en el control ejercido por el estado sobre la esfera económica y la sociedad civil, llevado a cabo a través de la politización y de la subordinación de todos los actores sociales. Una vez la democracia se instaló en la práctica totalidad de los países de la región, la ocupación de este vacío estructural ha recibido serias tentativas por parte de tendencias diferenciadas, incluidos nostálgicos resurgimientos de formas que invocaban propuestas de otros tiempos, como populismos, corporativismo, caudillismo neopopulista, etc. Bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones estas manifestaciones han aparecido de forma superpuesta o entremezclada. De todas ellas, podríamos destacar dos tentativas principales: aquellas que buscaban debilitar la legitimidad del Estado; y otra tendencia, ahora predominante, que ha apostado por reforzar el papel de éste como fórmula de consolidación democrática, utilizando la vía política desde el institucionalismo y la democracia representativa.

De entre las tendencias debilitadoras, el primer intento fue llevado a cabo por parte del neoliberalismo instalado en la mayoría de los gobiernos desde la década de los ochenta, cuyo intento consistió en la aplicación de su visión unilateral de la modernización mediante la sustitución de la política por la lógica imperfecta del mercado. Los resultados de su acción fueron modestos en los niveles económicos y muy perniciosos a nivel social, con un agravamiento de los niveles de desigualdad. Lógicamente, este intento está hoy reconocido como fracasado, si bien permanece instalado en algunas regiones donde la democracia ofrece claros signos de debilidad –México- o dependen en gran medida de la subvención de los Estados Unidos de América –Colombia.

Como reacción a esta política, desde la sociedad civil va a surgir una visión crítica que abarca no ya sólo al estado, sino que se extiende también a la política. Aparece entonces la confrontación estado-sociedad civil propia de la democracia liberal, que sin embargo apenas había sido llevado a la práctica en América Latina debido al predominio de la construcción nacional-popular. La democracia ofrece ahora el marco de libertad y autonomía necesario para poner en práctica la acción colectiva desde la esfera pública. Los nuevos actores surgidos apelan ahora al reforzamiento y a la participación de la sociedad civil a través de nuevas demandas como el principio de ciudadanía, el empoderamiento civil o las diversas concepciones de capital social. La alternativa, bien acogida desde todos los sectores debido a la tensión que generaba sobre los poderes fácticos tradicionales, tuvo una enorme repercusión a través de la difusión ejercida por los importantes y numerosos movimientos sociales que se formaron en torno a sus pretensiones, llegando incluso a colocar en la agenda internacional algunas de sus reivindicaciones más notorias.

Sin embargo, a día de hoy, la mera apelación a la sociedad civil no parece ser suficiente garantía para conducir la construcción de una nueva infraestructura social. Entre sus múltiples deficiencias aparecen algunas de notable trascendencia como por ejemplo la ambigüedad conceptual que suscita el término sociedad civil, los problemas de legitimidad y representatividad o la enorme heterogeneidad que acoge en su seno, incluyendo a grupos que generan dudas a la hora de poner en práctica sus fines y acciones. En todo caso, el paradigma que privilegiaba el predominio de las estructuras sobre la acción colectiva ha quedado en entredicho. En su lugar, surgen nuevas articulaciones que promueven la acción colectiva desde la base social, con nuevos objetivos y nuevas características. Estos nuevos ejes por los que la sociedad civil estaría dispuesta a movilizarse son, según Garretón (2002:14-19), la democratización política, la democratización social, la reconstrucción de las economías nacionales y la reformulación de la modernidad. La eclosión de un potente movimiento social por toda América Latina es su expresión más fehaciente.

b) La nueva sociedad civil latinoamericana

América Latina ha experimentado un enorme crecimiento de las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente relevante en el caso de los llamados Nuevos Movimientos Sociales, cuya acción colectiva ha sido de gran calado. Pero la premisa fundamental a la hora de hablar de la sociedad civil latinoamericana tiene que partir de la constatación de su debilidad generalizada, como rasgo más definitorio.

La naturaleza de esta fragilidad procede de las propias deficiencias de las sociedades latinoamericanas, de las tradicionales -muchas de las cuales se han convertido ya en atávicas- y de las de nuevo cuño. De ellas, la dualización social quizás sea el factor más relevante, por desarticulador y por conformarse en un obstáculo insalvable para los distintos movimientos sociales a la hora de conquistar y mantener su autonomía. En el plano político, el desenvolvimiento de unos procesos democráticos incompletos ante la carencia generalizada de auténticos compromisos de estado entre los diversos actores, y la hostilidad por parte de los gestores del propio sistema hacia la conformación de una ciudadanía plena, completarían el cuadro. Algunos analistas de la región subrayan cómo los sistemas democráticos en América Latina, y en especial sus líderes, tienen en general una decidida hostilidad y aversión hacia las organizaciones independientes de la sociedad civil, especialmente si éstas defienden intereses colectivos o causas como los derechos humanos y civiles, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza o la promoción de políticas sociales[19].

En semejante escenario, la nueva sociedad civil latinoamericana se caracteriza por una serie de aspectos principales. La heterogeneidad es uno de sus rasgos, habida cuenta del extenso marco espacial al que nos referimos, configurado por una pluralidad de nacionalidades, tradiciones culturales y tipos de mestizaje. Esta diseminación no impide que, por regla general, posea un carácter inclusivo, ya que en ella tienden a autovincularse todos los tipos de asociacionismo civil, incluido el de la esfera económica. Sus aspiraciones se han vuelto más subjetivas, y se dirigen hacia sectores menos politizados e individualizados, dominados por problemáticas de índole social y cultural. El origen común, como respuesta a las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa, se sitúa también entre sus atributos, al igual que la relevancia que adquieren en su seno los Nuevos Movimientos Sociales como actores más representativos. Finalmente, otras características que delimitan su perfil podrían encontrarse en su autonomía -a diferencia del período anterior en el que su acción estaba controlada por el estado- y en la territorialización, si bien se han creado redes de gran relevancia cuyo ámbito de acción colectiva se sitúa en problemáticas supranacionales, como por ejemplo la participación en los respectivos procesos de integración regional o la movilización llevada a cabo frente al ALCA.

Ya se ha mencionado que la gestación de esta nueva versión de los movimientos civiles latinoamericanos se sustentó en la desaparición de la

[19] Por ejemplo ver el trabajo de Juan E. Méndez, "Sociedad civil y calidad de la democracia" para el PNUD. PNUD, "La Democracia en América Latina, hacia una sociedad de ciudadanas y ciudadanos" (2004), p. 131

matriz sociopolítica del Estado nacional popular, pero además la región ha sufrido otras transformaciones en el espacio sociopolítico. La persistencia de la pobreza, el aumento de la desigualdad y una crisis en las formas clásicas de modernización, son las principales. Con respecto a esta última, la más novedosa, los cambios se refieren a la aparición de modelos alternativos basados en el reconocimiento de fórmulas híbridas propias en sustitución de los modelos habituales de procedencia norteamericana, predominante entre las elites. Habría que hablar también del debilitamiento y transformación de las formas tradicionales de representación de intereses y de acción colectiva. Los principales afectados, en este caso, han sido los sindicatos, claramente perjudicados por el cambio de modelo económico y por la modificación del papel del Estado, con una pérdida neta en su capacidad de negociación colectiva y de presión política sobre empresarios y gobierno. Paralelamente, se ha producido el alejamiento definitivo de la confianza en los partidos políticos como instancias de representación política, convertidos a ojos de la opinión pública en meros instrumentos de acceso al poder, un proceso que no es exclusivo del área latinoamericana.

La nueva sociedad civil latinoamericana, por otro lado, adquiere métodos y fórmulas organizativas muy atractivas, está dotada de los más modernos instrumentos tecnológicos y posee una nada desdeñable presencia en las plataformas de difusión mediática, gracias a la formación de una estructura en red que aglutina a buena parte de sus protagonistas. Esto le permite estar presente en todos los debates de la agenda latinoamericana demandando mayores espacios y cuotas de participación. Su papel adquiere especial relevancia en temas como la integración regional, la globalización y los diferentes proyectos de libre comercio que proliferan por toda la región, ya sean a nivel hemisférico o a nivel regional. Hasta ahora, el posicionamiento más visible parece ser el de aquellos sectores alineados con reivindicaciones que anteponen los criterios sociales, igualitaristas y redistribuidores por encima de aquellos otros de claro sesgo economicista, basados en criterios macroeconómicos. Estos sectores apuestan por un proceso de apertura e inserción en los mercados globalizados de claro sesgo proteccionista, alejada del libre comercio, planteando la siempre ignorada cuestión de la cohesión, de las políticas solidarias, y con cierta tendencia hacia lo que podríamos denominar como una supranacionalidad siempre muy matizada. Es la visión de la nueva izquierda reformista y posibilista que tan buenos resultados electorales está alcanzando actualmente y que poco a poco está alejando a los estados del modelo exclusivamente neoliberal impuesto desde la segunda mitad de los ochenta. Pero esta actitud, aun en clara sintonía con el grave problema de dualización en la distribución de la riqueza, está lejos de ser

predominante –algo enteramente lógico si pensamos en la heterogeneidad e inclusividad que antes mencionaba como característica esencial de la sociedad civil de la región. Los sectores ligados a la esfera económica persisten en la defensa de la viabilidad del libre comercio como factor primordial en la recuperación del crecimiento económico de la región, especialmente en lo que se refiere a la relación con los Estados Unidos de Norteamérica, por su condición de estratégico para sus economías.

Los otros temas relevantes de la agenda de la sociedad civil latinoamericana se sitúan en torno a dos grandes ejes: la cooperación y la reforma del Estado. El primero está directamente relacionado con el incremento del volumen de proyectos financiados y con el protagonismo que en la ejecución de los mismos tienen las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, este protagonismo no se ve refrendado por la presencia de mayores cuotas de participación en el diseño y en las decisiones de políticas y modelos de cooperación bilateral o multilateral, exclusivamente en poder de los gobiernos. Es un problema que está directamente relacionado con alguna de las deficiencias características de este tipo de organizaciones civiles, tales como la representatividad y la informalidad, argumentos bien aprovechados por la clase política para vedar la presencia de las mismas en ciertos niveles de determinados foros.

En cuanto a la reforma del Estado, la pelea es mucho más ardua y escabrosa debido a la potencia de sus oponentes. Los temas fundamentales giran en torno a la necesidad de un gran pacto de estado y a las más que probables reformas constitucionales que conllevaría. A día de hoy, parece imposible acometer con ciertas garantías la batalla contra la desigualdad y el crecimiento económico sin un compromiso consensuado y reglamentado de la responsabilidad que cada sector tiene con su respectiva sociedad. La corrupción, el clientelismo de Estado, el volumen y la calidad de la inversión en gasto público y la gobernabilidad democrática, cierran el paso a la participación de la sociedad civil e impide la creación de una ciudadanía plena y democrática. Todos ellos son temas que figuran en el horizonte de la sociedad civil latinoamericana porque son problemáticas que le incumben como una parte principal del nuevo panorama político de la región, cuyo protagonista no es otro que el estado democrático. Un estado democrático que, pese a las mayores o menores deficiencias que puedan achacársele desde México hasta la Tierra de Fuego, parece haberse instalado definitivamente para quedarse.

Capítulo III. La construcción del Comité Consultivo del SICA como espacio inédito de concertación de la sociedad civil centroamericana

1. Nuevos espacios en la integración latinoamericana

Una de las grandes innovaciones que aporta la segunda ola integracionista en América Latina es la apertura a la participación de los actores no gubernamentales que afloran con la democratización, los emergentes y los tradicionales. Esta se produce mediante la creación de espacios a tal efecto en la estructura institucional de los nuevos proyectos en Centroamérica, la Comunidad Andina y en MERCOSUR, con diferentes denominaciones y modalidades. En este capítulo intentamos analizar la construcción de esta sociedad civil regional centroamericana como actor de la integración, buscando determinar su papel dentro del proceso. Nos proponemos construir el relato de la sociedad civil institucionalizada en la integración centroamericana, el CC-SICA, un proyecto al que sólo se tenía acceso hasta ahora de forma fragmentaria debido a las debilidades y vicisitudes sufridas por este órgano a lo largo de su existencia. En primer lugar delineamos el marco jurídico que lo sustenta; a continuación nos situamos en los orígenes de las organizaciones que posteriormente lo conformaron para repasar su composición, antecedentes de participación y desarrollo hasta la actualidad.

A la luz de la experiencia de estos años, teniendo en cuenta el distinto significado que estas expresiones de participación han tenido en cada uno de los procesos, no es posible identificar aportaciones sustanciales por parte de estos actores. Los motivos que se esgrimen como causantes de tan modesto accionamiento son múltiples y variados, y atañen directamente a todos los implicados: instituciones de gobierno, instituciones regionales y organizaciones de la sociedad civil.

Su inclusión respondía a una demanda coyuntural, fruto del proceso de construcción de ciudadanía que se abría en esos momentos, en los que

América Latina estaba siendo objeto de importantes cambios. Globalización, democracia y nuevo regionalismo se ponen en práctica en un escenario regido por un notorio déficit democrático y la aparición de nuevos actores que demandaban un papel más activo en las decisiones ante la acción declinante del Estado-nación (Serbin, 1998). Es necesario tener en cuenta que el papel tradicional de los actores de la sociedad civil latinoamericana estaba intrínsecamente ligado a los del Estado-nación. La oposición normativa se veía contrarrestada por la acción del nacional-populismo (Garretón, 2001). La socialización de la globalización traslada el eje de los intereses a espacios transnacionales, dando lugar a una sociedad civil global que ya no tiene como referente al Estado, sino a las distintas formas de articulación internacional del poder (Camillieri, 1995: 218).

En el ámbito regional, marco intermedio entre lo nacional y lo global, los incipientes procesos de integración que se establecen a lo largo y ancho de América Latina durante la década de los noventa actúan como referencia en este sentido, dando lugar a la génesis de un nuevo nivel de gobernanza. Pese a su carácter incipiente, comienza a vislumbrarse ya una demanda de participación, protagonizada por aquellos grupos organizados con mayor nivel de información y con intereses sobre las decisiones que se toman. En este primer momento, por tanto, la creación de una sociedad civil regional está directamente ligada a la construcción de un orden de gobernanza de este mismo nivel con el que se pretende ejercer la interlocución, propiciado por los procesos de integración regional. En el caso de Centroamérica, se podría decir que el antecedente de la ODECA conformó un espacio previo de gobernanza intermedia de carácter regional. Sin embargo, no ejercía de modelo de referencia por dos motivos. Primero, porque en dicha época los proyectos nacionales permanecían vigentes, ajenos a los procesos de globalización que se estaban fraguando; de hecho se encontraban fortalecidos en el marco de unos sistemas políticos con altas dosis de autoritarismo, lo que impedía la formación de sociedades civiles efectivas. Y segundo, en gran medida producto de lo anterior, porque el proyecto regional centroamericano de la época estuvo muy sesgado al ámbito económico y comercial, propiciando una estructura de gobernanza política con débiles lazos institucionales y comunitarios, como se demostró a comienzos de la década de setenta y posteriormente a lo largo de los ochenta.

Para los gobiernos rectores la demanda de participación ejercida desde la sociedad civil suponía un coste añadido de los procesos que se veían obligados a atender en aras de su legitimación democrática. La institucionalización de la participación de los actores sociales en el Sistema de Integración

Centroamericano (SICA), llevada a cabo a través del reconocimiento del Comité Consultivo del SICA (CCSICA) como órgano de pleno derecho del sistema en el Protocolo de Tegucigalpa, debe ser considerada, en primera instancia, como un hecho histórico, pues se trata de la primera plataforma de representación formal de la sociedad civil centroamericana con posibilidad real de incidencia. A diferencia de otros espacios similares existentes en la Unión Europea (Consejo Económico y Social Europeo), Comunidad Andina (Consejos Consultivos empresarial, laboral, pueblos indígenas y municipal) y MERCOSUR (Foro Consultivo Económico y Social), cuyo carácter de representación es netamente nacional y sectorial-multisectorial, lo cual le aporta connotaciones claramente intergubernamentales; el CCSICA muestra el único ejemplo de formulación de tipo regional multisectorial, y por tanto se encuentra imbuido de una clara aspiración supranacional. Esta singularidad, forjada al amparo de su celosa autonomía, convierte a dicho órgano en uno de los más fervientes promotores de la profundización del proceso integracionista como instrumento de desarrollo para Centroamérica. Pero le ha reportado un interminable catálogo de obstáculos y deficiencias que sólo en los últimos años parece estar en disposición de superar.

El acto de constitución del CC-SICA se apoya en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, aprobado en 1991, en el cual se definen los órganos del SICA, y en el numeral 34 de la Agenda de Guatemala en 1993, de la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos, por el que se insta a la Secretaría General del SICA a "*organizar las reuniones preparatorias conducentes a la integración del Comité Consultivo, previsto en el Protocolo de Tegucigalpa, que asegurará la participación democrática de las fuerzas vivas de Centroamérica que están organizadas regionalmente con propósitos integracionistas*"1. Siguiendo las disposiciones del artículo 12, el CCSICA está compuesto por organizaciones de ámbito regional de todos los países miembros del SICA pertenecientes a los sectores empresariales, laboral, académico, de género, étnicos y otras agrupaciones civiles del Istmo centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales que buscan promover y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana. Por tanto, es un órgano de representación de intereses regionales, plurales y corporativos.

A lo largo de su trayectoria, ha venido superando obstáculos de toda índole, a los que se ha visto expuesto en gran medida por su condición de primicia en un marco político y cultural tradicionalmente marcado por el autoritarismo y, por tanto, por la hostilidad hacia este tipo de expresiones civiles. Pero ha

1 Agenda de Guatemala (1993), p. 7

conseguido mantenerse como el primer espacio institucionalizado donde la sociedad civil tiene la posibilidad de expresarse acerca de las políticas llevadas a cabo en la región, a pesar de que su reconocimiento por parte del SICA siempre fue traumático y sólo en los últimos tiempos, al amparo de acontecimientos que lo acreditan, se ha visto legitimado a pesar de que la consulta permanece sin ser un procedimiento de obligado cumplimiento. La superación de estas dificultades es motivo de orgullo, una modesta conquista y un síntoma de creciente madurez democrática de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana, aunque indudablemente aún deben recorrer un largo camino para convertirse en una voz acreditada de las sociedades centroamericanas. Se trata de un organismo inédito, autónomo y supranacional, formulado en un período histórico de gran polarización, en el que una parte de la sociedad centroamericana que ahora se sentaba alrededor de una misma mesa común acababa de pasar por un enfrentamiento civil armado.

Desde su puesta en marcha, el CCSICA se ha visto sometido a un arduo y complejo proceso de construcción orgánica con la que acometer su proyecto institucional integracionista. Hubo de enfrentar la debilidad del marco jurídico e institucional del SICA, la falta de una tradición y una cultura de acción civil y democrática, la desconfianza entre los diferentes grupos que acoge en su seno, la indiferencia de la clase política y las carencias presupuestarias. Por si fuera poco, la necesidad de vincularse a los procesos institucionales de la integración, tachado no sin ligereza de economicista en sus inicios, le granjeó la animadversión de un importante número de organizaciones sociales y no gubernamentales críticas con el proceso de integración, que no mostraron interés en formar parte del mismo. Este cisma puso permanentemente en tela de juicio un elemento fundamental a la hora de adquirir la legitimidad que la sociedad exige a este tipo de construcciones, como es la cuestión de la representatividad. Tampoco ha contado con mucho respaldo procedente de las instituciones del SICA o de la opinión pública, que desconoce el propio proceso de integración regional en sí mismo. Finamente, la debilidad estructural que demuestran una parte importante de las organizaciones que lo componen y el escaso interés que los sucesivos directorios han venido mostrando por solventar la permanente crisis de credibilidad que le persigue, terminan por alimentar el cuadro anterior. A pesar de todo, no se puede negar que este organismo ha sido capaz de crear espacios para el diálogo y la concertación en el seno de los diferentes colectivos civiles. Partiendo de posiciones otrora irreconciliables, alcanzan consensos y defienden propuestas comunes, aun representando intereses diferenciados e incluso contrapuestos. Y lo que es más, aunque atravesó por momentos difíciles en más de una ocasión, ha sabido mantener cierta continuidad en su misión y objetivos.

Sin embargo, aunque hoy estos objetivos se encuentran mucho más cercanos, el CCSICA todavía no ha conseguido alcanzar plenamente la misión principal para la que fue creado, esto es, constituirse como un órgano de consulta de la sociedad civil centroamericana para las instituciones de la integración regional. Las metas primordiales quedan aún lejanas. Por tanto, a priori, no se puede considerar como una experiencia exitosa. El reconocimiento por parte del SICA sigue siendo, cuando menos, insuficiente, ya que adolece del reconocimiento de elementos básicos como la institucionalización de la consulta, la articulación plena con el resto de espacios participativos del SICA, la canalización de la representación de las respectivas sociedades civiles nacionales y sectoriales o la garantía de sostenibilidad. Las carencias de la coordinación sistémica en el seno del SICA han alimentado la existencia de un problema de solapamiento de funciones y competencias con los comités consultivos sectoriales vigentes en las respectivas secretarías, al no delimitar claramente sus vínculos y relaciones. Todo ello ha convertido la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericano en una constelación de comités –unos creados y otros por crear- sin una articulación normalizada que va en detrimento de su credibilidad.

En cuanto a su funcionamiento interno, existen también algunas falencias importantes que aparecen de forma recurrente, tales como la debilidad institucional de las organizaciones, la falta de transparencia en sus procesos de representación, la reforma de su reglamentación interna, la falta de debate en su seno, la inexistencia de una estrategia verdaderamente arraigada, la falta de articulación con los grupos nacionales o la relación con los colectivos que se quedan fuera de su dinámica institucional. Si bien la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana es una norma regulada, una condición necesaria e indispensable reconocida por todos los sectores desde los inicios del proceso como parte de ese triangulo virtuoso de paz, democracia y desarrollo, en ningún momento del proceso parecen haberse dado los pasos convenientes para hacer de esta convicción una realidad. Las organizaciones de la sociedad civil son instancias de expresión de la sociedad y de la ciudadanía, cuya atención constituye un ejercicio de democracia y desarrollo a través de mecanismos de transparencia, consulta y articulación de políticas de concertación. Si tomamos como referencia dicho triángulo, a lo largo de estos años el proceso de integración centroamericano apenas ha superado el vértice de la paz.

2. Un complejo marco jurídico en torno a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericana

Las primeras alusiones a la creación de este espacio participativo las encontramos en el momento la reactivación del proceso pasa a formar parte de la agenda regional. Durante la VIII Cumbre de Presidentes de Centroamérica, celebrada en Junio de 1990 en La Antigua Guatemala, ya se hace una primera llamada a la sociedad civil y a la población en general para que sumasen sus esfuerzos en pro de la integración centroamericana[2]. Aunque la declaración de intenciones de Antigua adquiere de forma explícita un tono de compromiso, es todavía demasiado vaga para ser considerada como el antecedente de la creación de un espacio participativo a tal efecto. Mayor relevancia adquiere la inclusión sobre la participación activa de los sectores sociales que aparece mencionada en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), donde incluso se añaden instrucciones a los ministros responsables de la integración y el desarrollo regional para el diseño de instrumentos que propiciaran la consulta y la participación de los distintos sectores sociales relacionados con el desarrollo[3]. Posteriormente, en la X Cumbre de Presidentes, la Declaración de San Salvador de Julio de 1991 incluye la necesidad de crear un foro regional de diálogo y apoyo a la integración con participación del sector gubernamental, empresarial, laboral, académico y otros interesados[4].

Estos primeros posicionamientos parecen responder a varios factores coyunturales. Por un lado, el proceso de paz conllevaba la vía de la democratización para los países de la región, lo cual obligaba en cierto modo a contar con la participación de todos los sectores de la sociedad centroamericana. El horizonte de una democracia plural propiciaba la reorganización de los distintos grupos de interés ante las expectativas de mayores cotas de incidencia política. Al mismo tiempo, la intermediación de los distintos agentes internacionales que monitoreaban el proceso de paz promovían estas dinámicas de apertura en un proyecto que debía ser inclusivo. Por último, la globalización incipiente empezaba a mostrar la necesidad de contar con actores que facilitaran la gobernanza de un sistema que se emancipaba de los marcos de acción de los estados-nación.

---

2 Declaración de Antigua (1990), pp. 1-2

3 Plan de Acción Económico para Centroamérica, PAECA, (1990), p. 2

4 Declaración de San Salvador, punto 17, (1991), p. 5

a) La formulación del Comité Consultivo del SICA

Lo anterior, como parte del proyecto de paz y democratización de Esquipulas, culmina con la inclusión de un Comité Consultivo como organismo perteneciente a la estructura institucional del SICA, según el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, aprobado en 1991 en la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos celebrada en Tegucigalpa los días 12 y 13 de Diciembre de 1991. De acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, documento principal del proceso, "*El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo*[5]". Y en el artículo 24, apartado e, establece: "*Proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el establecimiento de las Secretarías y órganos subsidiarios que estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos del Sistema de la Integración Centroamericana, especialmente para hacer posible la participación de todos los sectores vinculados con el desarrollo integral de la región y el proceso global de integración*".

El Protocolo de Tegucigalpa institucionaliza jurídicamente la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de integración regional, incorporando a la sensibilidad integracionista a todos los grupos tradicionales (sectores empresariales y sindicales), académicos y otros no especificados que quieran sumarse. Estos sectores deben estar "comprometidos" con el esfuerzo integrador, lo que significa que se trata de un espacio optativo abierto no excluyente cuyo referente no es el Estado-nación, habitual contraparte de la sociedad civil, sino un orden regional institucionalizado. Esta transformación de roles es un hecho sustancial, dado que se trata de una dialéctica novedosa que va a requerir la construcción de un espacio normativo otrora inexistente y un aprendizaje por parte de todos los actores involucrados. En la lógica de la sociedad civil la acción se lleva a cabo frente a un objetivo bien definido, que era el Estado-nación democrático, el verdadero reto estaba en la construcción de espacios en los niveles nacionales, pues, salvo en el caso de Costa Rica, estamos hablando de democracias en ciernes. Pero además, nos encontramos con la incorporación de organizaciones de nuevo cuño, distintas a las tradicionales de tipo corporativo, con otros objetivos, otras estructuras y otro lenguaje, donde la interlocución es ahora más difusa y menos institucionalizada. En este contexto, la sociedad civil regional es un actor aún inexistente que hay

[5] Protocolo de Tegucigalpa (1991), p. 5. En www.sica.int (30-4-07)

que construir a la par que se construyen las respectivas sociedades civiles nacionales en la mayoría de los países tras la democratización de los Estados. Una sociedad civil en formación por la falta de antecedentes; conflictiva, debido a la herencia del enfrentamiento ideológico; y más heterogénea, ya que reúne organizaciones pertenecientes a varios países y a distintas tradiciones. Por si fuera poco, a diferencia del escenario habitual en el que los grupos de la sociedad civil debían enfrentarse a un interlocutor claramente definido como era el Estado nacional, el nuevo espacio requiere ejercer la interlocución con un poder colegiado basado en equilibrios intergubernamentales. El nivel de complejidad, como se advertirá, es mucho mayor.

La inclusión del CCSICA como organismo del SICA se sitúa en el segundo nivel de relevancia dentro del subsistema político, tras los cuatro órganos principales[6], y junto a otros organismos como la Reunión de Vicepresidentes –órgano de asesoría y consulta; el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) –órgano de planteamiento, análisis y recomendación; y la Corte Centroamericana de Justicia –que garantiza el respeto del derecho y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Como la de los anteriores, su función es consultiva, pero no se establece obligación para la consulta. Es importante subrayar esta característica consultiva, no obligatoria ni vinculante del subsistema político, lo cual deja bastante margen de maniobra a las decisiones presidenciales y gubernamentales, tanto del Consejo de Ministros de Exteriores como del Comité Ejecutivo. Con el tiempo, estos órganos consultivos, subalternos al eje político dentro del esquema de gobernanza del sistema, correrán un destino similar a lo largo del proceso, marcado por problemas de legitimidad, representatividad y sostenibilidad.

La función principal que se le asigna al CCSICA es la de asesoramiento a la Secretaría General del sistema, acerca de la política de la organización en el desarrollo de los programas; es decir, una función global o universal. Según De la Ossa, en un principio se interpretó que la función de asesoramiento a la Secretaría General del sistema sería su única función, otorgando al comité una limitada posición cuyo control recaería en esta institución (De la Ossa, 1998: 150). La gestación del mismo estuvo también rodeada de desconfianza, ya que la convocatoria fue realizada por la SGSICA en reuniones tendentes a establecer un grupo previo para organizarlo y preparar sus normas básicas, partiendo de criterios selectivos unilaterales. Según este autor, la idea original parecía ser la configuración de un Comité formado por aquellos grupos

[6] La Reunión de Presidentes, El Consejo de Ministros, El Comité Ejecutivo y La Secretaría General.

gubernamentales o empresariales involucrados en el proceso de reforma estructural que regía el proceso. Todo ello puso en riesgo su credibilidad y representatividad ante la incipiente sociedad civil plural que se estaba gestando en la región tras la estela del proceso transnacional que había surgido en respuesta a la globalización. Este temor se disipó en el momento en el que el Comité fue tomando forma, para posteriormente crearse como organismo plenamente independiente y autónomo. Otro elemento que se define es la instancia que debía resolver la constitución del comité, otorgando esa facultad al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, lo cual se puede entender por su clara ascendencia en el sistema político de la integración.

Una vez iniciado el proceso de institucionalización, la siguiente XII Reunión de Presidentes, celebrada en Managua en Junio de 1992 sacará a la luz la "Agenda de Managua", donde se convoca la Segunda Reunión Plenaria de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de Centroamérica, en cuyo marco encontramos una vez más referencias a la participación de la sociedad civil. Encontramos aquí los primeros indicios de la creación de una sociedad civil con carácter regional. En estos momentos, los sectores empresariales ya se habían configurado como el primer sector organizado de la sociedad civil centroamericana, aprestándose a mostrar su apoyo al nuevo proceso desde los momentos iniciales, lo que sin duda les otorgó importantes cuotas de oportunidad, legitimidad y concertación. La creación del CACI, cuyo nacimiento data de agosto de 1991[7], reunió a los sectores empresarial, laboral y universitario en una alianza hasta entonces no experimentada en la región, un síntoma más de la novedad y de la oportunidad que suponía el proceso. Tras el diseño de un reglamento, ofició como foro extraoficial de consulta intersectorial no gubernamentales del istmo, arrogándose legitimidad sobre asuntos de carácter regional y dispuesto a evacuar consultas a petición del SICA, probablemente por entender que contaba con el respaldo de los gobiernos y que cumplía con los requisitos especificados en el PAECA y en el Protocolo de Tegucigalpa. Al fin y al cabo este había sido el proceder habitual de estos grupos en su interlocución con los Estados nacionales. En esta cumbre lanzó su órdago particular presentando una solicitud para ser reconocido como órgano del SICA, ocupando de esta forma el espacio que el Protocolo de Tegucigalpa reservaba al denominado Comité Consultivo (FEDEPRICAP, 1993: 261-262).

[7] La fecha de creación del CACI responde a los llamamientos realizados desde el proceso y a las expectativas de incidencia en el nuevo el nuevo espacio regional por crear.

A tenor de lo expresado en el punto treinta del documento de la Reunión de Presidentes, los presidentes parecieron eludir dicha propuesta a cambio de reafirmar la urgente necesidad de crear un foro. Esta omisión parece mostrar, cuando menos, dos hechos. En primer lugar, pese a la retórica, la falta de un auténtico compromiso en establecer procesos participativos; en segundo lugar, la falta de confianza entre los presidentes y gobiernos de la región acerca de implantar un proceso consultivo cuyas consecuencias eran escasamente previsibles, especialmente estando comandado por la clase empresarial, lo cual aseguraba el rechazo de la heterogénea legión de organizaciones y redes civiles que se estaban creando en la región (Fundación Arias, 1998). Abundando en esta línea de argumentación, cabe la posibilidad de que los presidentes se mostraran cautelosos ante la consideración de un escenario regional de organización civil todavía "inmaduro" que no recomendase la asignación de representatividad a organizaciones tradicionales. Suponía, del mismo modo, desmarcarse del anterior proceso integracionista, eminentemente economicista, frente a una aspiración de carácter comunitario y multidimensional.

En esta línea se posiciona Morales, para quien el factor representativo fue fundamental a la hora de no aceptar al CACI como instancia consultiva del SICA. Para este autor, uno de los referentes imprescindibles en el análisis del comportamiento de la sociedad civil de la época, existía el problema de que otras expresiones regionales de la sociedad civil no consideraran al CACI una organización representativa de sus respectivos sectores (Morales, 1998: 211). Menos probable es que los presidentes estuvieran pensando ya en la configuración multidimensional y sectorial, donde los distintos subsistemas tendrían sus propios espacios participativos. Esta improbabilidad viene marcada por la escasa planificación demostrada en el diseño de la arquitectura institucional del proceso. Sin embargo, el Protocolo de Guatemala y el Tratado de Integración Social avanzaron enormemente en este aspecto. De cualquier modo, la inexistencia de una institución con funciones coordinadoras sigue poniendo en entredicho la premeditación de esta construcción sectorial. Es factible pensar, a la luz de lo anterior, que aún no existiera una clara determinación acerca del contenido y del diseño que se pretendía ofrecer a estas plataformas de participación civil. Los avatares y la evolución que ha sufrido el proceso a lo largo de todos estos años nos invita a pensar en estos términos. Es también la más lógica, ya que difícilmente cabe pensar en el diseño de una estrategia a estas alturas de la reactivación del proceso, máxime con la fragilidad del incipiente proceso democratizador, la falta de tradición y articulación de los colectivos civiles de la región o la inexistencia de experiencias anteriores similares. Sea como fuere, la ambigüedad y la

ligereza de las declaraciones presidenciales emanadas de las cumbres de esta época dan lugar a la confusión y al solapamiento de funciones incluso antes de que los organismos se constituyan y entren en funcionamiento.

El sector empresarial se mostró, en todo momento, interesado y activo en el proceso, reacio a perder la oportunidad que se le presentaba gracias a su habitual vinculación con los sectores gubernamentales. Más allá del reconocimiento, el artículo reitera la conducta proactiva de un sector que se mostraba interesado por las repercusiones derivadas de la reactivación efectiva del proceso de integración. En esta cumbre, los sectores empresariales habían vuelto a presentar sendos documentos, esta vez de posicionamiento. El primero incluía una visión sobre el desarrollo agropecuario de la región, un tema prioritario según sus apreciaciones (FEDEPRICAP, 1993: 297-306). En el segundo, además de reiterar el apoyo expreso al proceso de integración, exponían el informe del Segundo Congreso Centroamericano de la Libre Empresa, celebrado en San Salvador en julio de ese mismo año, donde se establecían las condiciones que el sector entendía debían darse para llevar a cabo el desarrollo económico de la región. La presencia de este sector, sin duda, debe ser reconocida como un importante acicate que coadyuvó a los gobiernos a poner en marcha el proceso de apertura de espacios a los sectores civiles y privados. Nótese, sin embargo, que en la declaración no se menciona la creación del Comité Consultivo, sino el establecimiento de un "*procedimiento que les permita una mayor participación*". Por su parte, el sector laboral (sindicatos) se incorporó de la mano del CACI, aunque su fuerza siempre fue mucho menor.

Este primer período, por tanto, presenta los primeros "escarceos" por parte de la sociedad civil centroamericana de cara a su posicionamiento y organización con respecto al proceso. En ellos, serán los sectores tradicionales quienes muestren en primer lugar interés en el proceso integracionista como reflejo de su mejor posición, su acceso a mayores canales de información y organización. Pero también muestran una mayor claridad sobre los beneficios de la integración para sus intereses corporativos. Muestra también a unos presidentes y a unos gobiernos muy remisos todavía a la apertura definitiva de los espacios de participación efectiva, mostrando una retórica dubitativa y no muy clara acerca de cuáles debían ser los roles de estos actores civiles en la integración. Es necesario también valorar la escasa centralidad del debate en este momento del proceso.

b) La formulación del Comité Consultivo de Integración Económica

La XIV Cumbre de Presidentes, celebrada en Guatemala el 29 de Octubre de 1993, aporta mayor claridad acerca del modelo de construcción sistémica que se plantea. El denominado "Protocolo al Tratado General de Integración

Económica Centroamericana", que subroga el antiguo Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua en 1960, va a definir con mayor transparencia la participación de la sociedad civil en el proceso de integración económica a través de la inclusión de un Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE) en la estructura institucional. Esta precisión procede de la definición de un modelo de integración que empieza a tomar cuerpo multidimensional y una construcción basada en subsistemas sectoriales.

En el artículo 37 del Protocolo de Guatemala se establece en su Título IV, Aspectos Institucionales, Capitulo I, Organización Institucional, incluye al Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE) como parte del subsistema, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, aunque no establece la fórmula de coordinación que regiría entre ambas instituciones[8]: Posteriormente, el artículo 49 del mismo Protocolo matiza[9]: "*Los órganos e instituciones del Subsistema de Integración Económica Centroamericana, serán asesorados por el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE) que es un Comité Sectorial de Carácter exclusivamente consultivo. Dicho Comité se integrará con representantes del sector privado organizado regionalmente y estará vinculado a la SIECA y relacionado con el Comité Consultivo general previsto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa; y también "El Comité Consultivo, en todo caso, actuará a instancia de los órganos o instituciones del Subsistema Económico para evacuar consultas sobre determinados asuntos de integración económica, o por iniciativa propia para emitir opinión ante éstos… La organización y funcionamiento del Comité Consultivo serán objeto de un Reglamento especial que aprobará el Consejo de Ministros de Integración Económica a propuesta de aquél*".

Con la adopción de esta medida parece tomar forma la idea de optar por la creación de espacios de participación de tipo sectorial coordinados con el CCSICA. La fórmula sectorial presenta, a priori, la ventaja de obtener un escenario más fragmentado y homogéneo, con una representación de intereses más marcados, unas relaciones más estrechas entre organizaciones y, en definitiva, un mayor dinamismo y facilidad para la toma de decisiones. Por el contrario, las consideraciones a la necesidad de coordinación sistémica son vagas. Todas estas premisas no quedan del todo claras en el momento de constituir el CCIE. La inexistencia de operatividad del Comité Ejecutivo a lo largo de estos años y la falta de protagonismo de la SGSICA darán lugar a un funcionamiento hermético, alejado de su condición sistémica, cuando

8 Protocolo de Guatemala (1993), p. 12
9 Ibidem, p. 16

finalmente se creó. En este sentido, la responsabilidad de SIECA es indudable. Aunque buena parte de los miembros del CCIE participan también de la misma condición en el CCSICA, lo hacen sin coordinación y, como se ha visto recientemente durante la negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea, pretendiendo solapar las funciones de aquel. El dictamen de la CCJ ha frenado, en parte, este proceso. No obstante, la certeza de encontrarnos ante órganos que permanecen como compartimentos estancos, da lugar a no pocas contradicciones y confusiones con respecto al rol que le corresponde a cada uno dentro del sistema en su totalidad.

El modelo sectorial, por otro lado, respondía también de forma adecuada a las demandas de los sectores empresariales hasta ese momento. A estos se les brinda un espacio de acción específico, complementario al CCSICA, donde exponer sus intereses sin la "contaminación" de otros grupos divergentes, con lo cual se satisface la demanda sin poner en riesgo la visión multidimensional. (Claro está que sin la adopción de normas de coordinación, esta funcionalidad se puede tornar contraproducente). En un momento en el que la región atraviesa un período de transición y reconstrucción social, sólo los sectores empresariales eran actores organizados y visibles. Por si fuera poco, se habían organizado de forma temprana y, frente a la crítica de la mayoría de las organizaciones vinculadas a los sectores sociales, mostraron siempre su apoyo al proceso, ante la oportunidad que suponía para sus intereses la reorganización de los mercados intrarregionales. Finalmente, constituían en cierto modo un aliado a los intereses políticos de los gobiernos del momento, inmersos en pleno proceso de consolidación e implantación de las políticas de ajuste y de reforma estructural. Es razonable pensar que se creasen espacios en los que se permitiera la presencia de estos sectores, los únicos que de momento demandaban su inclusión. No obstante, en el texto no se habla nunca de sectores empresariales, sino de "representantes del sector privado organizados regionalmente", lo cual incluye una gama mucho más amplia de organizaciones que nunca se ha manifestado.

En la creación del CCIE no se advierte la consideración de constituirse en un organismo subordinado al CCSICA, pese a que esta confusión ha gravitado durante mucho tiempo sobre el sistema. Los protocolos sólo establecen la obligatoriedad de coordinarse, pese a no poner a disposición los instrumentos necesarios. No obstante, se echa en falta este tipo de aclaración, esto es, establecer qué tipo de relación es el que le une al mismo, en cumplimiento del artículo 12. Lo que se establece a partir del Protocolo de Guatemala es la creación de un comité consultivo para el proceso de integración económica,

sectorial y en coordinación con el comité consultivo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, que consagraba el proceso de integración política.

A pesar de las indefiniciones, la creación del CCIE en el Protocolo de Guatemala se define con mayor precisión que la precedente para el CCSICA apenas dos años antes. En Guatemala se constituye un espacio declaradamente sectorial y subsistémico, aclarando quiénes son los componentes y cuáles son las coordenadas a las que responde el diseño de esta institución participativa. Esto es un cambio cualitativo con respecto a Tegucigalpa, dado que define su ámbito con mayor exactitud. El CCIE queda constituido, pues, como un organismo de carácter sectorial, exclusivamente consultivo, integrado por representantes del sector privado organizado y vinculado a la SIECA. A diferencia del Comité Consultivo previsto en el Protocolo de Tegucigalpa, ahora se puntualizan aspectos concretos, tales como su conformación, su exclusiva vinculación a SIECA –organismo responsable de su reglamentación- y el ámbito de actuación.

La presencia de la participación de la sociedad civil en esta XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos de Octubre de 1993 no se circunscribió al Protocolo de Guatemala. De la misma emana también la denominada "Agenda de Guatemala", una serie de mandatos presidenciales que establecen la agenda de trabajo para la región en el corto plazo. La mención al CCSICA se sitúa en el artículo 34, curiosamente formando parte de la sección económica[10]. En un contexto como el de esta cumbre, con la creación de un órgano como el CCIE en el seno de la integración económica, se muestra de forma clara la idea sectorial y multidimensional que subyace, quedando en principio diferenciados los objetivos de uno y otro comités, aunque sólo de forma retórica. Con todo, lo más importante de esta disposición es que se convierte en el detonante que dará lugar a la formación de una plataforma de organizaciones civiles que terminará por propiciar la creación del CCSICA.

El mandato, asumido por la Secretaría General del SICA (SGSICA) y alentada desde otras instituciones internacionales presentes en la región, promovió una convocatoria destinada a las organizaciones de la sociedad civil centroamericana para constituirse en comité. En Febrero de 1994, la SGSICA convocó en San Salvador a una serie de organizaciones representativas de diversos sectores, que conformaron la Comisión Preparatoria encargada de elaborar el primer reglamento del CCSICA. La fórmula, unida a la inexistencia de fondos públicos para cubrir su puesta en marcha, a la autonomía de muchos de los grupos tradicionales y al

[10] Un elemento más que incita a la confusión.

recelo de la propia sociedad civil ante una clase política que aún debía ganarse su credibilidad democrática, dará lugar a la gestación de un organismo singular que se va a caracterizar por su independencia con respecto a los gobiernos miembros del SICA, configurándose como uno de los principales órganos supranacionales del proceso. De esta forma, a los movimientos de los sectores empresariales, representados por las posiciones de FEDEPRICAP y su posterior creación, el CACI, se unirá la nueva concertación en torno a las organizaciones de ámbito multidisciplinar, denominada Iniciativa civil para la integración centroamericana (ICIC), quienes empiezan a mostrar interés por el proceso tras su incorporación a diversas redes transnacionales que se configuran por toda América Latina en torno a los procesos de globalización y nuevo regionalismo. Mientras tanto, el CACI incluso llegó a solicitar su reconocimiento como órgano del SICA a la XII Cumbre de Presidentes de Managua de Junio de 1992 (FEDEPRICAP: 1993: 259-262), no sabemos si como reacción al surgimiento de ICIC o como continuación de su estrategia ya manifestada.

Más adelante, la agenda emanada de la XV Cumbre de Presidentes celebrada en Guácimo en Agosto de 1994, registra en su apartado dedicado al Subsistema de Integración Política, punto seis, su satisfacción ante la puesta en marcha de este proceso preparatorio para el funcionamiento del Comité Consultivo[11]. Otro hito posterior, que contó con la participación de la sociedad civil centroamericana, aunque no se ha podido constatar documentalmente, es el debate sobre el documento estratégico de compromiso denominado Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmado en el marco de la que se denominó "Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible", celebrada en Volcán Masaya, Nicaragua, el 13 de octubre de 1994. ALIDES ofrece una estrategia de desarrollo global en lo político, económico, social y ambiental, que implicaba compromisos sobre determinadas políticas públicas a poner en práctica desde la plataforma integracionista. Unas políticas que se alejaban de las tendencias imperantes en el momento, de ahí el amplio consenso que obtuvieron por parte de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil alejadas de los intereses corporativos o empresariales. ALIDES sigue siendo horizonte y aspiración como base conceptual, aunque el paso del tiempo ha terminado convirtiéndola en uno de los principales exponentes de esa retórica voluntarista, más bien vacua, que ha caracterizado a buena parte del proceso regional centroamericano. Sin embargo, es un proyecto que goza de reputación en la región, por el alto nivel de consenso alcanzado, y sigue siendo el instrumento de base reivindicado por el grueso de la sociedad civil centroamericana, con el CCSICA a la cabeza.

[11] Agenda de Guácimo, Limón, Costa Rica. Agosto de 1994, p. 2.

Aunque no se incluye en el plano jurídico de la integración, ya que se trata fundamentalmente de un documento de política estratégica, su implementación se sustentaba en una serie de instrumentos que debían propiciar el desarrollo de la región. Recoge el afán democratizador que se vivía en esos momentos, y tiene en la participación ciudadana un eje transversal muy definido, incorporándose a los discursos irradiados desde los centros de pensamiento sobre desarrollo. Como elemento principal, cabe destacar la creación de "Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible" (CNDS), en cuyo seno se contaba con la representación de las sociedades civiles nacionales junto al sector público. Su objetivo era lograr incrementar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el "*análisis, discusión, evaluación, divulgación, concertación y seguimiento de políticas nacionales*[12]". Los CNDS se fueron constituyendo en todos los países a partir de 1997, con desigual seguimiento y relevancia hasta su desaparición. ALIDES fue un proyecto ilusionante y con un alto nivel de consenso que terminó decayendo con el tiempo. No obstante, para algunos actores –entre ellos la sociedad civil- continuó siendo el argumento principal del desarrollo de la región, e incluso suelen relacionarlo con el documento "Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI", una propuesta estratégica regional diseñada para la Conferencia de donantes de Madrid y que posteriormente se vio relegada por la aparición del Plan Puebla Panamá. Antes, ALIDES se había visto ensombrecido por la catástrofe del Mitch en 1998. Una y otra terminaron por relegar el ascendente que en su momento pudo llegar a suponer y aunque aún se le nombra en determinados círculos como documento de referencia, lo cierto es que no permite extraer conclusiones del significado que esta experiencia supuso para la sociedad civil centroamericana, más allá de evidenciar la fragilidad y la volatilidad de la construcción institucional que se practica en esta época.

c) El Compromiso de Masaya y la creación del Subsistema Ambiental. El Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo

El logro más perdurable de la cumbre de Masaya de 1994, no obstante, se localiza en el llamado "Compromiso de Masaya", a raíz de la creación de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). El CCAD era una institución creada en 1989 -y por tanto anterior a la reactivación del proceso de integración- que a partir de esta cumbre se incorpora al sistema para crear el Subsistema de Integración Ambiental, un peldaño más en el avance hacia el orden multidimensional. La Secretaría del CCAD se constituye en el órgano del SICA responsable

12 Estado de la Región (1999), p. 354.

de la agenda ambiental regional. En el numeral 23 de dicho documento se compromete13: a "*Instruir a la CCAD para que establezca un Sistema de Información y Documentación Ambiental Centroamericano, que fortalezca y amplíe el acceso efectivo de la sociedad civil a los servicios de comunicación electrónica y otros medios de comunicación*". En este caso, más que la participación, el compromiso se reduce a facilitar el acceso a la información, si bien servirá de pretexto para la posterior promoción del Foro Permanente de la Sociedad Civil en el CCAD, un nuevo mecanismo que se implementará en Noviembre de 2001 con la aspiración de convertirse en el espacio de participación de la sociedad civil en el subsistema medioambiental, cosa que no fructificará finalmente. En octubre de 2004, los propios miembros del Foro optaron por configurarse en el Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD), en un intento de conformar un comité consultivo sectorial que contó con el beneplácito inicial del CCAD pero que, sin embargo, no puede ser considerado como comité sectorial del sistema, ya que no se encuentra recogido en el marco jurídico de la integración. A diferencia del CCSICA y del CCIE, este espacio carece de institucionalidad más allá de la que le atribuye el propio CCAD. Por tanto, no requiere de coordinación con el CCSICA ni otros espacios participativos del SICA. Lo cual no imposibilita que puedan llegar a establecerse acuerdos de colaboración. De hecho, la pertenencia de la práctica totalidad de miembros del FOSCAD al CCSICA propició el establecimiento de relaciones entre ambos espacios. Tampoco se puede decir que esta modalidad haya terminado siendo más eficaz. Su situación en la periferia del sistema la coloca en un lugar un tanto incómodo para su incidencia sistémica.

d) La formulación del Comité Consultivo de Integración Social

El siguiente acto consolida la construcción del modelo sectorial, multidimensional y subsistémico. La XVI Cumbre de Presidentes celebrada en Marzo de 1995 en Cerro Verde, El Salvador, dará lugar a la firma del Tratado de Integración Social, el tercer pilar de la integración, que incluye también la presencia de un Comité Consultivo de Integración Social (CCIS) en su seno. La suscripción del Tratado de Integración Social motivó gran descontento entre los diversos sectores de la sociedad civil centroamericana ya que, a pesar de su expresa vinculación y deseo de participar, en ningún momento se contó con su opinión (De la Ossa, 1998: 151-152). Incluso, desde la flamante ICIC, se preparó un documento de "*Bases técnicas para preparar una Carta Social Centroamericana*", que fue presentado a una comisión intergubernamental encargada de preparar el documento del Tratado de Integración Social,

13 Compromiso de Masaya (1994), p. 5.

pero éste no fue recibido con interés por parte de ninguna de las instancias relevantes de la integración, incluidos los presidentes (Morales, 1998: 212). La participación institucionalizada de la sociedad civil se recoge en el artículo 9, apartado 4, de manera similar a como se lleva a cabo en el Protocolo de Guatemala14, repitiendo el esquema utilizado ya en el caso del CCIE que incluye una declaración sectorial y la indefinida vinculación con el CCSICA. Mantiene abierto el capítulo relativo a los miembros y organizaciones que deben formar parte de este comité, quedando por especificar qué sectores representativos de la región se consideran comprometidos con el esfuerzo de la integración social. En este sentido, el Tratado de Integración Social es menos elocuente que el Protocolo de Guatemala. Tampoco especifica los instrumentos de coordinación sistémica.

Mayor relevancia adquiere, por esta época, la declaración llevada a cabo por los presidentes en la XVII Reunión de Presidentes centroamericanos, celebrada en San Pedro Sula en Diciembre de 1995. En la misma formalizaron un documento denominado "Otros temas de interés de la agenda regional" en el que se manifestaron acerca de algunos temas de actualidad. Así, en su punto 11, expresan: "*Su satisfacción por la conformación del Comité Consultivo, órgano del Sistema de la Integración Centroamericana, el cual permitirá un intercambio amplio y fluido de opiniones sobre diversos temas de interés para la integración Regional, asegurando la participación de la sociedad civil organizada regionalmente*[15]". Teniendo en cuenta la importancia que se le suele dar en la región a la inclusión en los acuerdos y documentos de las cumbres presidenciales, esta manifestación se constituye como el reconocimiento oficial del CCSICA, cuya constitución había tenido lugar en la sede de la Cancillería de Costa Rica –país que ejercía la presidencia pro-tempore del SICA- en Noviembre de 1995, aunque su reconocimiento oficial data de Enero de 1996. A partir de este momento se puede considerar al CCSICA como el primer órgano oficial de la sociedad civil en el SICA, dotado de un reglamento y formado por un elenco de organizaciones que respondían a los requerimientos del Protocolo de Tegucigalpa. Cristaliza, cuatro años después, un proceso que termina por otorgar institucionalidad a la primera organización supranacional de la sociedad civil con reconocimiento intergubernamental en la historia de Centroamérica. El valor es mucho mayor si se tiene en cuenta sus aspiraciones a participar en las decisiones de política regional y su condición de organismo independiente.

---

14 Tratado de Integración Social (1995), p. 5.

15 XV Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Otros Temas de interés de la agenda regional. (1995), p. 2.

e) Los espacios de la sociedad civil en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en el Subsistema de Educación y Cultura

En esta misma cumbre de San Pedro Sula se culmina el catálogo de tratados fundamentales de la nueva integración centroamericana con el que también ha sido denominado "cuarto pilar" de la integración, el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Este documento consagra el compromiso de la región con la democracia basada en el Estado de Derecho, en la garantía de las libertades fundamentales y en el predominio del poder civil sobre el militar, compromiso este último no exento de valor en el istmo si se tiene en cuenta el papel histórico desempeñado por el ejército en la vida nacional. En el artículo 47, Capítulo IV, Organización e Institucionalidad, se capacita al Comité Consultivo del SICA para exponer a través de la SG-SICA sus opiniones a la Comisión de Seguridad[16].

Los temas de seguridad se inscriben en el subsistema político y tiene a la SGSICA como secretaría técnica, lo cual explica que sea el CCSICA el órgano designado para exponer ante la Comisión de Seguridad las opiniones de la sociedad civil acerca de dichos temas. La incorporación de la sociedad civil al debate sobre seguridad, dentro de la concepción integral que domina el TMSD, supone la introducción de un elemento muy novedoso en la tradicional visión de estas políticas en la región. Sin embargo, algunos años después no es más que una parte de la devaluada retórica del Tratado. En efecto, la participación de la sociedad civil en las políticas de seguridad regional emprendidas desde el SICA ha sido inexistente, como ya lo fue durante el período de gestación. Las causas de esta omisión son achacables a todas las partes involucradas: CSC, SG-SICA y, lógicamente, al CC-SICA.

Por último, el Subsistema de Educación y Cultura es el único que no cuenta con espacios para la participación de la sociedad civil, no quedando explicitado el motivo. No obstante, dadas las reducidas dimensiones de este sector en el SICA y sus antecedentes previos, no está demandando la creación de espacios de consulta equivalentes al de las otras dimensiones. Su funcionamiento, fuertemente intergubernamental, no ofrece la posibilidad de la consulta ni el debate. La SG-CECC sólo es la encargada de canalizar los proyectos hacia sus correspondientes ejecutores, siempre bajo coordinación de una secretaría nacional. Este mecanismo operativo descentralizado suele justificarse con la consecución de un mayor apoyo político por parte de los ministros sectoriales. La falta de presencia de este subsistema en los principales documentos

[16] Tratado Marco de Seguridad Democrática (1994), p. 14.

jurídicos y en los programas del SICA, unido a la escasa relevancia de estas políticas, no ha dado lugar a la creación de una demanda participativa por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

f) Las reformas institucionales de 1997 y 2004

Ante la atonía generalizada que sufría el proceso (Caldentey, 2004), los presidentes recurrieron a la CEPAL y el BID, quienes de forma coordinada ofrecieron en 1995 un informe de consultoría a través del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana. Este proyecto respondió a un mandato de la XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 30 de marzo de 1995, en cuya declaración final se solicitó al BID y a la CEPAL que efectuaran "*una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados*" (CEPAL/BID, 1997: 3). El documento resultante reconoce la gran complejidad del proceso, que localiza en la multiplicidad de orígenes y en la falta de redefinición del sistema desde el SICA. En lo que se refiere propiamente a los comités consultivos, el análisis de los problemas es muy exiguo, debido a que a esas alturas aún no se había manifestado el problema, pues la trayectoria del CCSICA era inexistente, limitándose su presencia en el SICA al posicionamiento estratégico de los grupos a título individual.

La mención a los comités consultivos aparece en el apartado de propuestas. El documento considera imprescindible la participación activa de la sociedad centroamericana en el proceso. Para ello propone la creación de instancias de reflexión, entre las que se incluiría un Comité Consultivo unificado, fusionando en uno sólo los Comités Consultivos mencionados en el Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala y el Tratado de Integración Social. Este comité unificado estaría conformado por representantes de todos los sectores de la sociedad civil y su función primordial sería la de "*ofrecer un foro permanente para el debate y la reflexión sobre la naturaleza y dirección del proceso de integración, con amplia difusión, así como de responder a consultas globales al respecto por parte de los órganos u organismos regionales. Esto sería complementado por mecanismos de consulta sectoriales. Asimismo, se recomienda promover el fortalecimiento de las organizaciones regionales que representan los intereses particulares*" (BID-CEPAL, 1997: 101). El documento insta también a seguir perfeccionando los criterios de representatividad mediante la elaboración de un reglamento que garantizase la participación activa.

La solución aportada por el trabajo del BID-CEPAL se sustenta, por tanto, en la simplificación y racionalización del modelo. Éste mantendría el carácter sectorial a la hora de cumplir sus funciones de asesoramiento y consulta, pero contaría con una estructura unificada que resolvería todos los problemas de jerarquía, articulación y solapamiento. El modelo se acercaba mucho al que está vigente en la Unión Europea, el Consejo Económico y Social Europeo (CESE). Sin duda, la carencia de un órgano coordinador y las dificultades financieras para articular la participación, tanto por parte del sistema como por parte de las organizaciones, son las causas mayores.

Las expectativas de reforma dieron lugar a un posicionamiento conjunto de la sociedad civil centroamericana, representada por ICIC y CACI, quienes aprovecharon la coyuntura para expresar su visión del proceso de integración hasta la fecha. Será éste un acontecimiento extraordinario que no tendrá continuidad, debido a la controversia entre ambas plataformas y sus diferencias acerca del proceso, como veremos más adelante. El documento contiene una serie de reflexiones, consideraciones y recomendaciones ante la propuesta de reforma. Es un documento crítico que admite logros pero que señala la necesidad y urgencia de modificar la trayectoria del proceso. Defiende el Protocolo de Tegucigalpa y ve con muy buenos ojos ALIDES como instrumento de definición de la estrategia de desarrollo para la región. En sus reflexiones acerca de la institucionalidad cuestionada, reitera las limitaciones detectadas subrayando la indefinición que aún gravita sobre el proceso. Tacha la capacidad institucional como insuficiente, carente de planificación y dominada por la improvisación y la retórica, causando una notable pérdida de confianza. En cuanto al proyecto de desarrollo que se propone para la región, discrepa del modelo impuesto por los gobiernos en base a una mayor apertura de los mercados y reclaman la adopción de políticas de consenso basadas en la participación de la sociedad centroamericana, quien a su juicio reclama un proyecto más centrado en las estrategias de distribución de la riqueza. Recomienda una mayor definición de las prioridades en la agenda de integración mostrando particular atención a la implementación de políticas de desarrollo regional, entendiendo el proceso de integración como una necesidad en este sentido. Para terminar, en el capítulo de recomendaciones, propone la creación de mayores espacios y un mayor grado de participación en el SICA mediante el reforzamiento del CCSICA. Reclama, asimismo, autonomía para perfeccionar los criterios de representatividad, mayor información acerca del proceso, apoyo a la generación de propuestas, la creación de espacios que permitan realizar aportes efectivos y una mayor participación en los espacios de negociación efectiva[17].

[17] Posición y propuesta de las organizaciones aglutinadas en ICIC y CACI con respecto a la evaluación del Sistema de Integración Centroamericana. En Pensamiento Propio, año II,

En un principio, las propuestas que surgen del programa de racionalización y reforzamiento institucional surgido de la propuesta BID-CEPAL serán adoptadas en la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Panamá en Julio de 1997[18]. La reforma afectaba prácticamente a toda la institucionalidad del proceso, buscando dotarlo de una mayor eficacia y racionalidad. El documento que recoge el compromiso de la reforma es el denominado "Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional", donde los presidentes se comprometieron a asumir la reforma en los términos propuestos por el referido trabajo del BID-CEPAL. En lo que concierne al Comité Consultivo, la propuesta de unificación de los distintos comités sectoriales en un solo comité, si bien atajaba el conflicto principal, aún dejaba algunos temas pendientes, como la cuestión de la representatividad, o tareas que faltaban por completar para garantizar el funcionamiento efectivo, como la de la reglamentación. La debilidad de la sociedad civil centroamericana no daba pie a mayores niveles de aproximación.

A pesar del esfuerzo y de la pertinencia de algunas de las propuestas, la reforma no irá demasiado lejos, ya que sólo fue aplicada muy parcialmente. Los trabajos de refundición para la consecución de un Tratado Único y la llegada del Mitch frenaron el impulso reformista. Desde luego, no se llegaron a implementar las que implicaban directamente la reforma de los comités consultivos. Incluso las más relevantes, como la revisión de atribuciones y la reducción de integrantes en el PARLACEN y la derogación de la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia con la reducción de los magistrados a uno por país la Corte de Justicia Centroamericana, se han prolongado hasta fechas reciente debido a la reacción de las dos instituciones afectadas. El documento de lineamientos ha pasado a la historia como una iniciativa más surgida de las cumbres presidenciales sin resultados efectivos. Como indica Caldentey (2003: 56), la reforma pendiente limitó la capacidad de avance del proceso y restó legitimidad ante la sociedad centroamericana. A pesar de todo, la propuesta referida a la reforma de los comités consultivos de participación de la sociedad civil en el proceso pretendía marcar una línea a seguir muy razonable que contribuiría a ordenar este espacio tan intrincado.

La frustración ante la reforma fallida dará lugar a continuos intentos de volver a situar la cuestión en la agenda política. El primero se produce en 2001, con la propuesta del ex presidente costarricense Miguel Ángel

nº 4, Nueva Época, Mayo-Agosto de 1997, pp. 159-167.

[18] XIX Cumbre de presidentes centroamericanos. "Lineamientos para el fortalecimiento y racionalizacion de la instiucionalidad regional". Panamá, 12 de Julio de 1997.

Rodríguez denominada "Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana", presentada en la Cumbre Extraordinaria de El Zamorano. Esta propuesta no atendía sustantivamente la problemática del CCSICA. Posteriormente, en 2002, se llevan a cabo sendas enmiendas sobre los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, con objeto de instrumentar métodos alternativos de solución de controversias comerciales, una reforma que afectaba directamente a la Corte de Justicia Centroamericana.

Finalmente, el intento más serio de retomar el problema de la reforma institucional del SICA se produce en 2004, a partir de una resolución de los Presidentes llevada a cabo en la XXIV Cumbre de Guatemala con la creación de una comisión ad hoc. Esta comisión elaboró el documento "*Elementos para una presentación a la cumbre de presidentes y jefes de gobierno del SICA, sobre el replanteamiento integral de la institucionalidad centroamericana*. En el diagnóstico del mismo se señala específicamente la importancia del Comité Consultivo del SICA y de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración como determinantes para su éxito. De los trabajos posteriores de la comisión se fueron acometiendo algunas acciones tendentes a hacer efectiva la reforma. En lo que concierne a la participación de la sociedad civil, las reformas de 2004 no afectaron directamente al CCSICA, ni tampoco se tuvo muy presente sus posicionamientos, a pesar de las diferentes reuniones de coordinación con la cúpula de éste. Lo más interesante de este proceso fue la propia reacción del CCSICA, realizada a través de su "*Documento de Posición Frente al Proceso de Reforma Integral del SICA*". Con él, el CCSICA asume las responsabilidades de órgano asesor, a pesar de que no le había sido requerida oficialmente la consulta. En tono crítico, el documento presenta una serie de propuestas con respecto a la reforma. En lo que concierne a la reforma del propio CCSICA, su posicionamiento ejerce aquí de discurso oficial de éste organismo. Sus propuestas fueron las siguientes[19]:

- Promover y asegurar la participación de la sociedad civil en las decisiones fundamentales del SICA, a través de las instancias políticas del Sistema, como uno de sus órganos especializados.

- Promover que los órganos políticos del Sistema reconozcan y asuman los documentos básicos elaborados y aprobados por la Asamblea General del CC-SICA, en enero del 2003.

[19] CCSICA. "Documento de Posición Frente al Proceso de Reforma Integral del SICA". Septiembre de 2004, p. 6. En www.ccsica.org.

- Responsabilizar al CC-SICA para que desarrolle una estrategia permanente para aumentar la conciencia regional de los pueblos centroamericanos sobre los beneficios de la integración.

- Identificar la forma operativa y ejecutiva en que debe de trabajar el CC-SICA. Comisiones, secretaría ejecutiva, etc. y sus formas de financiamiento.

- Conformar comisiones especializadas que den seguimiento y eleven propuestas ante los órganos especializados del SICA.

- Promover la incorporación de nuevas organizaciones y mantener las puertas abiertas para que ingresen a él el mayor número de organizaciones que cumplan los requisitos establecidos y para garantizar la mayor participación de ellas en el proceso de integración.

- Integrar capítulos nacionales del CCSICA.

Esta batería de propuestas son las que configurarán su agenda de trabajo y reivindicaciones a partir de ese momento. Más que incluirlo dentro del catálogo de reformas, la reacción de los presidentes con el CCSICA tendrá lugar en la XXV Reunión de Presidentes, celebrada en El Salvador en diciembre de 2004, mediante la decisión expresa de "*Impulsar el fortalecimiento del CC-SICA para que con el apoyo de los gobiernos y la SG-SICA se constituya en un importante interlocutor entre la sociedad civil y los órganos, organismos e instituciones de la integración*". El acuerdo instruía a la SGSICA y al CCSICA a presentar una propuesta al respecto. Esta manifestación por parte de los presidentes marcará un punto de inflexión a la trayectoria del CCSICA, ya que propició que la SGSICA pusiera a disposición del Comité los fondos del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), suscrita entre esta y la Comisión Europea. Dentro del objetivo general de PAIRCA se había definido previamente la elevación de las capacidades de la SGSICA y de la sociedad civil para impulsar y profundizar el proceso de integración. Sin duda, PAIRCA ha sido el instrumento que permitió revitalizar la trayectoria del CCSICA, a pesar de que el Comité no fue considerado como un objetivo prioritario ni estratégica ni presupuestariamente, lo cual dio lugar a no pocas críticas por parte de las organizaciones miembros del CCSICA.

g) La consolidación de los espacios de participación en el entramado institucional de la integración regional centroamericana

Tras la creación del CCSICA, los últimos años han visto cristalizar la formalización del Foro Permanente de la Sociedad Civil (noviembre de 2001, luego FOSCAD a partir de octubre de 2004), y del CCIE (junio de 2005), dándose los primeros pasos en la consolidación de este modelo sectorial imperfecto. Los marcos jurídicos, por el contrario, no han sufrido alteraciones tras la formulación del CCIS en 1995, un comité este último que se conforma el 29 de noviembre de 2010 mediante la firma del Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Integración Social (SISCA) y el CCSICA, por el que este último se conforma como instancia consultiva del proceso de la integración social centroamericana, tal como se especifica en el Tratado de Integración Social. La fórmula se llevará a cabo mediante la creación de las denominadas Mesas Sectoriales del CCSICA, aunque se trata de un proceso todavía por consolidar.

Por su parte, la puesta en funcionamiento del CCIE avanza en el cumplimiento de la juridicidad del proceso, pero su puesta en práctica efectiva no ha hecho sino aumentar la confusión. Ciertamente, el dictamen emitido por la CCJ en diciembre de 2008 a solicitud del CCSICA, ha desactivado en gran medida esta situación. Hasta ese momento, la tónica de este período 2005-2008 fue la de debilidad institucional y una mala articulación, con la presencia dispersa de un conjunto de organizaciones muy heterogéneas con intereses dispares y una sociedad aherrojada por un gran desconocimiento de la integración. A todo ello habría que añadir la imagen de provisionalidad e ineficacia que se ha difundido del CCSICA durante todos estos años. El resultado ha sido la creación de un escenario avivado por todas las contradicciones existentes en el proceso sin mostrar suficientemente las virtudes del mismo.

g.1. El Foro Permanente de la Sociedad Civil en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)

El primer espacio que se conforma más allá del CCSICA es el Foro Permanente de la Sociedad Civil en el CCAD, cuya creación se lleva a cabo en Tegucigalpa el 20 de Noviembre de 2001. Al igual que su continuación posterior en el ámbito del CCAD, el FOSCAD, carece de institucionalidad ya que no se encuentra recogido en ninguno de los documentos jurídicos del SICA. El origen que da lugar a la creación de este espacio hay que situarlo en la Cumbre Ecológica de Masaya, en 1995, cuyo documento de compromisos –recordemos- instruía al CCAD al establecimiento de un

sistema de información y documentación ambiental que ampliara el acceso de la sociedad civil a los servicios de comunicación. Con posterioridad, el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) 2000-2005 establecía la legitimidad de la participación social, cuyo apoyo se establecía como condición fundamental para el éxito de cualquier política pública[20]. Con esta premisa, el Consejo de Ministros de la CCAD acordó en su XXX Reunión Ordinaria, del 17 de mayo del 2001, instruir a la Secretaria Ejecutiva que avanzara de manera sustantiva en el establecimiento del "Foro Permanente de la Sociedad Civil de la CCAD". Éste se constituye como un mecanismo de diálogo e interacción regional con el Consejo de Ministros de Ambiente de Centroamérica, y como instancia de consulta entre las distintas organizaciones representantes de los sectores de la sociedad civil centroamericana y las estructuras de la CCAD.

En noviembre de 2001, el Foro Permanente se vincula al CCSICA mediante la firma de un acuerdo que lo convierte en un foro especializado de éste, pasando a formar parte del mismo los sectores campesino, productivo, indígena, afrodescendiente, empresarial y de servicios pertenecientes al CCSICA. Este acuerdo no cuenta con un bagaje sustancial, a pesar de la gran coincidencia de miembros entre ambos comités. La aparición de FOSCAD podría haber actuado como un factor limitante debido a la conjunción de objetivos.

g.2. El Foro Social de Ambiente y Desarrollo y el Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD)

En 2004, los miembros del Foro Permanente modificaron el rumbo de esta instancia, convirtiéndose en el Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD), que se define como interlocutor y facilitador de propuestas de la sociedad civil para incidir y armonizar agendas, políticas y estrategias regionales sobre ambiente y desarrollo sostenible. Su creación responde a una iniciativa de las propias organizaciones miembros ajena a los cauces institucionales del SICA. En esta nueva visión, el CCAD sigue siendo su paraguas institucional, aunque en los últimos años el apoyo se ha visto muy mermado. Por lo tanto, no se puede considerar como un espacio consultivo del SICA.

El FOSCAD ha conseguido desarrollar una serie de fortalezas, pero tampoco cuenta en su haber con logros significativos. A partir del reconocimiento del CCAD, diseñó un Plan Estratégico y una agenda, selló una alianza con

[20] Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) 2000-2005, p. 11

la UICN y ha colaborado con redes internacionales ambientalistas y con la cooperación internacional en el marco de la CCAD. Sus organizaciones son miembros también del CCSICA, con quien se ha mantenido la colaboración a pesar de que este último no le ha otorgado reconocimiento oficial, presumiblemente por cuestiones de rivalidad. No obstante, carece de personalidad jurídica propia, por ser una organización de carácter sectorial y de coordinación técnica ejecutiva. En los últimos tiempos, sus relaciones con la CCAD son menos productivas, un hecho quizás relacionado con la falta de financiación de la que adolece o con el fortalecimiento de algunos de sus miembros. Estos se han posicionado políticamente y establecido alianzas bilaterales, impulsando la agenda de las redes y buscando financiación. A primera vista, estos movimientos muestran la intención de dotarse de mayor autonomía, lo que en principio choca con la función sectorial que le corresponde. En este proceso, las redes miembros que no participan de esta visión parecen haber bajado el perfil de participación.

g.3. El Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE)

El tercer y último espacio creado formalmente es el CCIE, llevado a cabo el 28 de Junio de 2005 en Guatemala mediante la Resolución 140-2005 del COMIECO, su órgano rector en la SIECA, dando cumplimiento así al numeral 5 del artículo 37 del Protocolo de Guatemala. El reglamento es aprobado poco después, el 7 de Junio de 2006, casi trece años después de la propuesta originaria en dicho Protocolo, lo que da una idea de la velocidad a la que está circulando el proceso institucional. Con él se da un paso más en la consumación institucional de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración económica, a falta de la necesaria regulación de la coordinación entre los mismos.

El reglamento del CCIE no incluye referencia alguna a las relaciones que debiera establecer con el CCSICA, tal y como indica el Protocolo de Guatemala, a pesar de ser referente anterior y punto de articulación dentro del sistema. La inexistencia de vínculos entre ambos organismos es una deficiencia notable que reclama solución, ya que tiene repercusiones muy negativas para ambas partes, dado que los asuntos en los que se hallan involucrados ambos comités se solapan, especialmente en lo que se refiere al tema de las negociaciones comerciales. Esto se ha visto recientemente, durante el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Si anteriormente no se había manifestado, era tan solo por una cuestión de operatividad por parte de ambo comités.

En sus inicios, estuvo conformado por once federaciones de cámaras de productores, denominadas un tanto eufemísticamente como "organizaciones del sector privado". De ellas, la mayoría no formaban parte del CCSICA (FECARROZ, FECAGRO, AICA, FECESCABO, FECAPRORC, FECALAC, FEDAVICAC), aunque sí lo hacían FEDEPRICAP, FECAMCO, FECAEXCA y FECAICA. El comité responde a las aspiraciones mostradas por estos sectores desde el momento inicial del proceso y tiene un ámbito escrupulosamente sectorial. Sin embargo, a tenor de sus propuestas recientes, su visión de lo sectorial no responde con exactitud a lo que parece expresar el marco jurídico. Su espacio de acción es exclusivamente subsistémica, no resultando posible actuar en representación de la sociedad civil a nivel sistémico, una función reservada para el CCSICA. El dictamen de la CCJ de diciembre de 2008 así lo corrobora.

Otro de los elementos que quedaría por dilucidar es la tipología de organizaciones que pueden tener cabida en este espacio. No está claro que su condición subsistémica especializada en el sector económico de la integración no permita la participación de organizaciones no exclusivamente del ámbito económico o privado. Huelga justificar la relevancia de otras organizaciones en la economía, como por ejemplo las sindicales, máxime en un espacio como el centroamericano donde no existen procesos de diálogo social. Otros sectores, como el de las mipymes, cooperativo o ambientalista, también serían susceptibles de incorporarse a este comité económico.

En definitiva, esta visión sesgada dio lugar a que la creación del CCIE apareciera como una amenaza para el CCSICA, al encontrarse con un órgano competidor por la participación en los espacios creados. Una muestra de lo que significaría las relaciones entre ambos comités se aprecia ya en las negociaciones comerciales para el DR-CAFTA. Durante las mismas, el CCIE aún no se hallaba configurado, mientras que el CCSICA se encontraba en un momento delicado, institucionalmente muy debilitado. La opción por la fórmula intergubernamental tomada desde los gobiernos de la región desestimó la participación de los niveles regionales, con lo cual ni la SGSICA ni el CCSICA tuvieron cabida alguna en los espacios negociadores.

Estas organizaciones, por el contrario, consiguieron a título particular tener alguna presencia en estas negociaciones usando el ascendente sobre sus gobiernos respectivos, que le proporcionaron el tradicional espacio del "cuarto adjunto". Lo más llamativo del caso es que la incidencia de las mismas se promovió desde una óptica regional, conformando el denominado Consejo Empresarial Centroamericano (CECA). Esta misma plataforma se vuelto a

activar con connivencia del CCIE para la negociación comercial del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

La gestación del CCIE ayuda nos ayuda a comprender los hechos anteriores. En la resolución que da lugar a su creación, en el numeral 3, el Consejo encargó a la FEDEPRICAP el proyecto de Reglamento para su organización y funcionamiento, lo cual nos indica el liderazgo de esta organización. Como hemos tenido oportunidad de mencionar, FEDEPRICAP, que aglutina a un importante número de organizaciones empresariales, está presente en el proceso desde sus inicios, habiendo mostrando siempre tanto su apoyo como su mediación, consciente del interés que la participación tiene para sus asociados. Tras la presentación de la propuesta por parte de FEDEPRICAP, el reglamento fue revisado por la Reunión de Viceministros de integración económica, quien recomendó su aprobación. Esta se lleva a cabo el 7 de Junio de 2006 en resolución del COMIECO nº 158-2006.

En el Reglamento de 2006, el CCIE se define como un comité sectorial de carácter exclusivamente consultivo que asesorará a los órganos e instituciones del Subsistema de Integración Económica Centroamericana, acogiéndose al artículo 37 del Protocolo de Guatemala. Aparece como el órgano representante del "sector privado centroamericano organizado regionalmente", sin precisar a qué se refiere exactamente con esta denominación tan amplia. Entre los principios generales que guían la acción del comité destacan la representatividad, con la garantía de la más amplia participación de todas las agrupaciones del sector privado; y la participación, asegurando a sus miembros el pleno derecho de participar en la formulación de las decisiones consultivas que se soliciten al Comité o que éste emita por iniciativa propia.

Podrán formar parte de ella todas las entidades del sector privado vinculadas directamente con el proceso de integración económica que estén organizadas regionalmente y que expresamente lo soliciten. Para ello deben reunir entidades con personalidad jurídica reconocida de por lo menos cuatro Estados parte y que la entidad regional sea reconocida como persona jurídica en, al menos, un Estado del subsistema. Destaca también el hecho de que el Comité cuenta explícitamente con el apoyo de la SIECA, según consta en el Artículo 15 de su reglamento. En su artículo final, el 21, se especifica asimismo que el Comité tendrá relación con el Comité Consultivo del SICA, pero no define los canales a través de los cuales se establecerá dicha relación.

El CCIE es un espacio con garantías jurídicas que emite opiniones no vinculantes, previa consulta, procedente del subsistema de integración

económica, poseyendo también capacidad propositiva. Sus miembros parecen tener, sin embargo, más claro el carácter de dicho comité[21]. Entienden la distinción entre los dos órganos, el CCSICA y CCIE, remitiéndose al artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, que también indica, sin embargo, su necesaria relación; el carácter general y sectorial de cada uno; y las funciones de ambos. También reconocen la necesidad de una mayor vinculación entre ambos y de su existencia para el fortalecimiento de la integración. En fechas recientes, este acercamiento ya se ha venido produciendo, aunque los resultados no son muy alentadores.

En estos momentos, no es mucho lo que se puede aportar acerca del carácter del CCIE, un organismo con tan sólo tres años de existencia. Durante este período, apenas ha podido delinear sus estrategias, que actualmente pasan por integrar al sector empresarial centroamericano. Su capacidad de incidencia ha sido escasa, menor incluso de las expectativas que en un principio podrían haberle sido previstas, especialmente tras el dictamen de la CCJ. Un elemento fundamental de sus funciones son las consultas relacionadas con la aprobación de reglamentos de la integración económica, en estrecha coordinación con SIECA. Es aquí donde su labor debe encontrar fundamento y reconocimiento por parte del COMIECO.

Entre sus miembros prevalece el discurso de diferenciación entre CCIE y CCSICA, aunque reconocen también la necesidad de responder al marco jurídico del SICA con una mayor coordinación entre ambos y la búsqueda de espacios de encuentro. No obstante, parece claro que a la hora de hacer efectivas sus propuestas de incidencia, el sector privado-empresarial prefiere el CCIE, donde preserva mayor autonomía y menor intromisión por parte de otras organizaciones.

g.4. La consulta El dictamen de la Corte de Justicia Centroamericana

La controversia existente entre CCIE y CCSICA ha terminado por declararse en el marco de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. En este escenario, tanto el CCSICA como el CCIE han intentado ocupar el espacio participativo abierto en las negociaciones comerciales. El CCIE pretendía ser el representante de la sociedad civil en la negociación del eje comercial a espaldas del CCSICA, es decir, de forma autónoma

[21] FECAMCO (2008). En III Programa de formación en integración regional. Jornada de formación en integración regional y sociedad civil. San Salvador, del 29 de Septiembre al 3 de Octubre de 2008.

y sin contar con el CCSICA en este ámbito de la negociación. Para ello argumentaba su competencia en los aspectos económicos y su primacía en este tipo de asuntos. Venía a ofrecer una visión monopolística y sectorializada de la participación. Obviamente, a esta última cuestión se oponía el CCSICA, quien defendía su preeminencia como comité consultivo del sistema.

En noviembre de 2008, el CCSICA presentó solicitud de opinión consultiva a la CCJ, fundamentada en los artículos 12 y 35 del Protocolo de Tegucigalpa, y centrada en las siguientes cuestiones: a) ¿Es el CCSICA el órgano de participación de la sociedad civil institucionalizada en el Sistema de Integración Centroamericana?; b) ¿Es el CCSICA el representante legítimo de los intereses de la sociedad civil institucionalizada en el Sistema de Integración Centroamericana?; c) ¿Es el CCSICA representativo de todos los sectores políticos, económicos, sociales, educativo-culturales, ambientales y fuerzas vivas de la región, y por consiguiente, su función consultiva se extiende a todas las dimensiones del Desarrollo Sostenible, sin que puedan excluirse de su consideración determinados temas sectoriales, incluidos los económicos?; d) ¿Cuál es la jerarquía entre el CCSICA y los Comités Sectoriales contemplados en el Protocolo de Guatemala (CCIE) y el Tratado de Integración Social (CCIS), dentro del marco del Sistema de Integración Centroamericana?; e) a la luz de los instrumentos jurídicos regionales ¿cómo debería ser la relación institucional entre el CCSICA, el CCIE y el CCIS?; y f) sobre la base de las anteriores: ¿es el CCSICA el órgano de la sociedad civil institucionalizada que debe velar por el seguimiento de los futuros acuerdos entre Centroamérica y la Unión Europea, en sus pilares político, económico y cooperación, dentro del marco institucional del Acuerdo de Asociación?

Según nuestra interpretación, el dictamen, emitido el 16 de diciembre de 2008[22], la CCJ viene a corroborar que el CCSICA es el órgano representativo de la sociedad civil centroamericana, pero ese nivel de representatividad no depende de la juridicidad, sino del propio carácter de dicho órgano en virtud de su autonomía y de sus componentes. Queda constatado que el CCSICA está cualificado y capacitado para atender todos los temas sectoriales de la integración regional. Sus atribuciones son sistémicas y cualquier posicionamiento de la sociedad civil a nivel sistémico debe contar con su participación. Del mismo modo, los comités sectoriales deben estar vinculados al CCSICA, no son ajenos a este, pero más que una relación de jerarquía, lo que debe existir es una relación de coordinación, partiendo siempre de la base de que un solo sector de la sociedad civil no puede tener la exclusividad para sentar las

22 Sólo se ofrece de forma resumida, aunque literal.

posiciones de la sociedad centroamericana en un área específica. Por tanto, la autonomía de los Comités sistémicos (CCIE, CCIS) es manifiesta, pero en asuntos sistémicos debe coordinar sus posiciones con el CCSICA. Lo que la Corte viene a sugerir es la coordinación sistémica, es decir la articulación sectorial entre el CCSICA y los espacios sectoriales. Finalmente, el CCSICA tiene potestad para velar por los intereses de la sociedad centroamericana en el marco del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

La intervención del CCJ parece esclarecedora. El dictamen, además de arreglar en cierto modo la confusión generada por las deficiencias del proceso de construcción institucional, beneficia claramente al CCSICA, que queda como el garante final de las posiciones de la sociedad civil en el sistema. No obstante, la autonomía de los espacios sectoriales está garantizada y no se establecen ningún tipo de jerarquía entre ambos.

h) La cuestión irresuelta de la sostenibilidad del CCSICA

Otra de las cuestiones que han permanecido pendientes de resolución a lo largo de estos años ha sido la cuestión de la sostenibilidad del CCSICA, esto es, el aseguramiento de las actividades del Comité de tal manera que le permitiera garantizar el cometido de sus funciones como órgano del sistema. La indefinición jurídica que caracteriza la conformación de este órgano, tal y como venimos exponiendo en este capítulo, y los problemas de financiación que ha venido atravesando el SICA a lo largo de su existencia no han permitido resolver esta situación. De este modo, los problemas de financiación del CCSICA han terminado por convertirse en uno de los principales obstáculos para su desarrollo como órgano del sistema.

Dos aspectos son los que debemos tener en cuenta para el análisis. En primer lugar, es necesario responder a las características de su propia naturaleza institucional. Esta contiene un elemento sistémico, al configurarse como un órgano reconocido en los tratados fundamentales como miembro de la estructura del SICA, concretamente como parte del subsistema político. Si nos atenemos a esta premisa, la sostenibilidad del CCSICA corresponde al sistema, esto es, al SICA, debido a que es un órgano cuya creación y desarrollo se producen a iniciativa del SICA. Pero el CCSICA posee, asimismo, una naturaleza esencialmente autónoma con respecto a los gobiernos e instituciones que rigen el proceso, lo cual le confiere una condición que no corresponde sustentar más que a sus propios miembros.

En segundo lugar, el CCSICA tiene asignado una función específica e instrumental dentro del sistema, que es la consultiva. Pero el ejercicio de la consulta no es obligatorio para el SICA. Además, como acabamos de ver más arriba, no cuenta con mecanismos regulatorios definidos que permitan llevar a cabo la misma; es decir, carece de un reglamento de consulta tanto a nivel sistémico como a nivel interno. En definitiva, su principal razón de ser, que es su cualidad consultiva, puede ser obviada de forma unilateral por el SICA. Por tanto, nos encontramos con que el CCSICA es un órgano propio del SICA al que nadie le reclama el cumplimiento de sus funciones, pues ni son obligatorias ni están reguladas; a la vez que ajeno, pues sus opiniones no están dictadas ni son sometidas por las instituciones que rigen el SICA. Esta ambigüedad es el origen de buena parte de sus problemas de consolidación institucional y la razón de que no haya gozado de la financiación que otros organismos del SICA sí han dispuesto.

A la hora de definir la fórmula que permita su sostenibilidad como órgano del sistema sin renunciar a su naturaleza institucional autónoma, cabría pensar en un modelo mixto, no muy diferente al que practican otros órganos del SICA. Este modelo requeriría un compromiso de financiación por parte del SICA que cubriera aquellas actividades reconocidas como necesarias para el cumplimiento de sus responsabilidades sistémicas. No obstante, sería necesario previamente identificar y regular dichas responsabilidades (tipología de la consulta y reglamento de la misma). Sería igualmente necesario identificar qué órgano del SICA es el responsable de la financiación, si el máximo órgano del subsistema político donde se inscribe el CCSICA o bien la SGSICA, como órgano específicamente designado hasta ahora por la Reunión de Presidentes para coordinar las actividades del CCSICA.

Finalmente, la financiación de aquellas actividades del CCSICA no eminentemente sistémicas, como el fortalecimiento, los procesos de debate y estratégicos, la presencia internacional, etc. parece lógico que deban ser sufragadas por las propias organizaciones miembros.

3. Los antecedentes del CCSICA. La sociedad civil centroamericana en los albores de la reactivación del proceso de integración regional centroamericana

La aparición de la sociedad civil centroamericana como actor emergente surge tras la estela del gran proyecto democratizador de los ochenta. A grandes rasgos, podríamos decir que forma parte de un único proceso llevado a cabo a lo largo y ancho del continente latinoamericano (Cunill: 1995; Serbin: 1998

y 2000; Olvera: 2001; Rabotnikof: 2001; Pafichi: 2002; Dagnino, Olvera y Panfichi: 2006), que tiene lugar con las transformaciones llevadas a cabo sobre el anterior modelo sociopolítico.

La presencia de este nuevo sujeto político en América Latina adopta dos formas diferenciadas que apuntan su propia singularidad dentro de un universo conceptual ya de por sí muy intrincado y ubicuo. La primera, en línea con el significado marcado por la tradición de la filosofía política, aparece como aspiración ideal de los actores sociales que vivían bajo los gobiernos autoritarios regidos por los militares. La segunda, posterior, refleja la pugna entre aquellos grupos que asumen el significado procedente del liberalismo para la construcción institucional del estado posdictatorial y aquellos otros procedentes de la nueva izquierda política y los nuevos movimientos sociales emergentes quienes, enarbolando el discurso gramsciano, han usado el concepto de sociedad civil para reclamar una reforma radical del sistema democrático, asimilándolo a la noción de "pueblo" o a la de "clases populares", excluyendo por tanto a los sectores empresariales y a las asociaciones de carácter conservador (Olvera, 2001: 14).

Además de estas dos formulaciones, el creciente protagonismo que en la región han adquirido las organizaciones no gubernamentales (ONG), en un contexto de consolidación de las corrientes globalizadoras, termina por configurar un espacio muy abigarrado de gran confusión conceptual y cierto descrédito, como apuntan la mayoría de los analistas. Estas últimas, gracias al dominio del medio tecnológico, se han apropiado del concepto apareciendo ante la opinión pública como un baluarte moral frente al desprestigio de la clase política, sindical y empresarial de la región. Sin embargo, siguiendo a Olvera, aunque las organizaciones no gubernamentales forman parte efectivamente de la sociedad civil, "*son una forma de de asociación que es muchas veces selectiva, no plural y no democrática internamente, todo lo cual contradice los principios normativos de una sociedad civil moderna*" (Olvera, 2001: 15). Sin embargo, cuando la discusión teórica requiere establecer mecanismos reales que hagan efectiva la participación, nos encontramos habitualmente con una realidad muy distinta. La construcción de espacios se ve obligada a dar el encaje instrumental que permita la conjugación de todos los intereses, incluidos los de las organizaciones tradicionales con intereses de tipo corporativista, quienes suelen ser habitualmente excluidas por parte de las visiones anteriormente mencionadas. Más aún si se trata de espacios donde el populismo de estado desactivó los canales del diálogo social; o si hablamos de niveles de representación regional, donde se carece de una interlocución estatal identificada que actúe como contraparte.

El remozado escenario sociopolítico que alberga estas nuevas formas de acción colectiva se nutrió de las reformas estructurales llevadas a cabo en la mayoría de los estados, a pesar de que las instituciones de los estados latinoamericanos evolucionaron, casi de forma generalizada, al servicio de los intereses económicos y políticos habituales. Por toda América Latina va a quedar evidencia de las dificultades existentes a la hora de acercar unas instituciones desacreditadas e ineficaces a una ciudadanía en construcción. La heterogeneidad cultural, la desarticulación social provocada por unos mercados laborales acuciados por la informalidad y la escasa representatividad de los partidos políticos no permiten extrapolar los escenarios habituales de desarrollo de la sociedad civil en el marco de la democracia liberal representativa. He aquí la singularidad de la sociedad civil latinoamericana. Se entiende ahora que, en la contienda por la ocupación de este nuevo espacio sociopolítico, mientras los grupos de la sociedad civil que defienden posiciones "populares" se muestran remisos a colaborar con proyectos auspiciados por las instituciones estatales, ignorando las prácticas posibilistas, las organizaciones empresariales y el resto de los grupos conservadores desconfían recelosamente de la participación de la sociedad civil en los asuntos del Estado.

Los ámbitos de actuación de las reformas estructurales –delimitación de las funciones del Estado, redefinición de su papel regulador, gobernabilidad, gobernanza (Bresser Pereira, 1998: 517-550)- permitieron visualizar a la sociedad civil como un instrumento muy adecuado para incidir sobre la reforma institucional y la democratización de los estados. Este diagnóstico se llevó a cabo, especialmente, desde los organismos internacionales de desarrollo y desde los donantes externos. Primero el Banco Mundial y posteriormente el BID, anclaron buena parte de sus proyectos de desarrollo en la región a la participación de la sociedad civil, identificada como elemento indispensable del desarrollo. Desde estos espacios tan relevantes para el desarrollo de la región, la sociedad civil adquiere un papel protagonista de primer nivel. Es identificada como un interlocutor clave a la hora de definir y ejecutar las diferentes políticas públicas que inciden en el desarrollo; contribuye, además, a la construcción del capital social y al aumento de la cohesión social en los territorios, mediante una acción que es independiente del estado; y, finalmente, su papel puede llegar a ser muy relevante a la hora de ejercer como agente externo de control sobre las políticas de las instituciones públicas. Posteriormente, la llegada de la cooperación internacional consolidará esta tendencia. Las consecuencias de estos fenómenos se harán notar con la emergencia y aparición de actores sociales más diversos y activos, tales como organizaciones locales de base, étnicas, de género, académicas, religiosas y, sobre todo, organizaciones no

gubernamentales que se organizan de forma innovadora desplegando iniciativas regionales, subregionales, hemisféricas y globales.

Como contraste del carácter economicista que tradicionalmente venía presentando la integración regional, los nuevos enfoques sistémicos de las relaciones internacionales resaltan la naturaleza sociológica de estos procesos, subrayando que la integración se refiere también a la formación de lealtades que vinculan a individuos, grupos sociales o a Estados con una comunidad más amplia, mediante la interacción entre sus distintas unidades y los consensos que se generan en torno a valores y problemas compartidos (Tommasini, 1998: 134). Se puede considerar, por tanto, como un fenómeno social, además de económico. A la vista de esta definición, se observa como uno de los defectos fundamentales de la teoría y la práctica de la integración regional latinoamericana tradicional ha sido su unilateralismo, dado que siempre tendió a enfatizar la integración económica eludiendo otros aspectos o componentes multidimensionales, como pueden ser los elementos históricos y culturales, políticos o territoriales. La concreción de esta tendencia llevó a estudiar la integración regional como procesos que tenían lugar entre Estados nacionales, a pesar de que el fenómeno se localizaba igualmente en otros ámbitos no estatales –global, local o regional- que involucraban significativamente la participación de actores generalmente excluidos pertenecientes a la esfera de la sociedad civil. Este panorama ha cambiado sustancialmente en los últimos años, apreciándose como el fenómeno de la integración se percibe ahora desde múltiples ángulos.

Nos encontramos, pues, ante un desarrollo significativo de los movimientos ciudadanos y de las redes transnacionales de la sociedad civil, que ya no tienen su contrapartida en el Estado, sino en el sistema de gobernanza mundial dominado por la globalización y, en el caso de América Latina, por la estrategia del regionalismo. Todos estos grupos aspiran a influir en las decisiones y a contribuir al impulso de un desarrollo sostenible, participativo y equitativo en la región (Serbin, 1998: 13-32).

Las agendas de los incipientes procesos de integración regional y las transformaciones del sistema económico internacional se incorporaron a la nueva dinámica proporcionando un cuadro reivindicativo que sustituía, como objetivo de las acciones de la sociedad civil, a los estados nacionales, los cuales habían visto mermadas algunas de sus competencias tradicionales a la vez que se mostraban incapaces de atender nuevos frentes tras el desmantelamiento de la infraestructura estatal con las políticas de ajuste estructural. Obligados por las carencias estatales aunque impulsados por la consolidación de la democracia, los organismos internacionales que ordenan la creciente ayuda

internacional al desarrollo se apoyan en estos grupos y organizaciones de la sociedad civil a la hora de consultar, coordinar y ejecutar los diferentes proyectos, muchos de los cuales se insertan en el marco de la integración.

La transformación estructural llevada a cabo en Centroamérica es una buena piedra de toque a la hora de mostrar el nuevo marco de incidencia al que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil. La década de los noventa verá surgir una nueva definición de la región, que tendrá en la paz y en la democracia nacida de Esquipulas II sus dos pilares principales. Estos dos elementos, fruto de aspiraciones, añoranzas y también del consenso, no se consolidarán al menos hasta la segunda mitad de la década, pero permiten ya construir un nuevo discurso en el que se enfrenten los problemas del desarrollo socioeconómico. Es entonces cuando se vuelve a plantear el proyecto integracionista, una constante en la historia del istmo. El nuevo proceso de integración regional abrirá espacios a la participación de la sociedad civil, pero se verá lastrado tanto por las deficiencias de un ordenamiento jurídico muy confuso y ambiguo como por las dificultades económicas para el adecuado funcionamiento de la institucionalidad creada a tal efecto. A pesar de su permanente invocación a la integración, el verdadero objetivo del proceso llevado a cabo en Centroamérica se inscribe dentro de un "regionalismo abierto" (CEPAL, 1995) que contiene un importante sesgo economicista al priorizar la creación de un mercado intrarregional y la apertura e inserción en los mercados internacionales.

Los efectos de los cambios anteriormente descritos en los ámbitos latinoamericano y centroamericano, junto a los nada desdeñables efectos de la globalización y las nuevas circunstancias geopolíticas[23] marcaron, también en Centroamérica, la pauta que promoverá la conformación de movimientos sociales y otras dinámicas organizativas en el seno de la sociedad civil. Como dice Morales, "*la articulación de movimientos sociales e iniciativas de trabajo a nivel regional no es una acción espontánea. Es un proceso coherente con una dinámica social e histórica, circunscrita a un cierto patrón territorial, a continuidades étnicas también distribuidas espacialmente, y a diversos intentos de unidad política e integración económica*" (Morales y Cranshaw, 1997: 13-14).

El protagonismo de los movimientos civiles en Centroamérica no aparecerá hasta la década de los noventa, dentro de un escenario conflictivo que

[23] El final de la guerra fría y la construcción de un nuevo orden unipolar, el predominio de los nuevos esquemas multilaterales en el terreno de los organismos internacionales, y el proyecto de un regionalismo basado en el libre comercio hemisférico que los Estados Unidos promovieron a lo largo del continente, proporcionaron los elementos de la agenda donde se verá involucrada la acción de la sociedad civil centroamericana.

conjuga dinámicas emergentes con otras en confrontación. Por un lado, encontramos la cohabitación de actores sociales antiguos con otros de nuevo cuño, cuyos intereses y fórmulas de accionamiento no van a ser, lógicamente, las mismas. El conflicto entre ambos se plantea a partir de las reminiscencias autoritarias de unos y la exigencia de participación de otros invocando los flamantes mecanismos puestos a su disposición por una democracia formal en ciernes. La fractura social y la feroz represión sufrida por buena parte de los sectores populares de la región en un pasado todavía muy reciente no generaban demasiadas expectativas a la acción de estas organizaciones civiles. La persistencia del predominio de sectores muy conservadores hasta bien entrada la década de los noventa y la construcción de un sistema de partidos políticos escasamente articulado con las sociedades en buena parte de los países imposibilitaba la aparición del debate en el espacio público.

Por otro lado, la puesta en marcha del proceso de integración alentaba la práctica de iniciativas y propuestas a nivel regional que permitían reivindicar la práctica totalidad de la agenda de estos nuevos movimientos, tales como el desarrollo económico y social, el medio ambiente, la integración de género y étnica o las políticas regionales y locales; incluso permitió reavivar antiguas reivindicaciones históricas como la unión centroamericana. El sesgo economicista y las deficiencias institucionales, que ya hemos mencionado como elementos característicos del proceso, se encargaron habitualmente de constreñir el campo de acción de estas organizaciones.

El cuadro se completaba con una frágil situación económica, lastrada por la deuda externa y el déficit comercial, un empeoramiento de las condiciones sociales por el incremento de la pobreza, la exclusión y el desempleo, y por la persistencia de graves problemas de seguridad, debido a que en algunos países aún no se habían sellado los procesos de paz. A estos últimos se le habían unido nuevos problemas proporcionados por la condiciones de posguerra, como el tráfico de armas, el aumento del crimen organizado, etc.

Partimos, por tanto, de un escenario en construcción donde perviven los contrastes conjugando luces y sombras. Las primeras proceden de una redefinición de la región como espacio en construcción, pacificado y democrático, de un contexto internacional más proclive dominado por el multilateralismo y la globalización, y de un remozado proyecto de integración regional que retoma la tradición histórica del istmo. Las sombras provienen de la antigua lucha por el desarrollo de la región, con graves carencias económicas, sociales y con serios problemas de convivencia ante los cuales una democracia en ciernes aún se muestra impotente. Es en este terreno donde se

llevará a cabo la acción colectiva protagonizada por las nuevas organizaciones de la sociedad civil centroamericana. La proyección alcanzada, no obstante, llegará a ser lo suficientemente trascendente como para reclamar su propia cuota de protagonismo a la hora de gestionar las principales estrategias de participación en la región.

a) La nueva sociedad civil centroamericana ante la integración

Aunque existía ya un entramado de organizaciones civiles tradicionales, algunas de las cuales se mostraban habitualmente atentas a los acontecimientos de carácter económico y político que se producían en la región, en el momento de la reactivación del proceso de integración centroamericano no se puede hablar de la existencia de una sociedad civil centroamericana propiamente dicha. La proliferación de gobiernos autoritarios no había permitido la existencia de un espacio público de debate que las albergara. Sin democracia no hay sociedad civil, y la región apenas había conocido la generalización de un marco político democrático en toda su historia, con la excepción de Costa Rica. Estamos, por tanto, ante un hecho social y político de nuevo cuño que acerca a los países del istmo un poco más hacia la modernidad.

Será en esta década de los noventa cuando emerja verdaderamente el embrión de una sociedad civil centroamericana, propiciada en gran medida gracias a la creación de un espacio abierto a la participación por parte del proceso de integración regional, como acabamos de ver en el anterior epígrafe. Y esta sociedad civil, al igual que en el resto del hemisferio, se va a caracterizar por su diversidad social, organizativa e ideológica (Morales y Cranshaw, 1997). El escenario de organizaciones civiles surgidas en esta época nos permite vislumbrar los rasgos propios de la nueva caracterización que se va gestando en torno al concepto de sociedad civil, tales como la pluralidad y la heterogeneidad, elementos escasamente reconocibles en las organizaciones existentes anteriormente. Son también organizaciones que gozan de autonomía y que confeccionan su propia agenda de intereses, entre los cuales se encuentra el proceso de integración regional. El Informe del Estado de la Región de 1999 recogía las siguientes características distintivas de la sociedad civil regional[24]:

a. El ámbito de trabajo supranacional de las organizaciones que la integran.

b. Su propósito declarado de trabajar por la integración.

[24] Informe del Estado de la Región 1999. Capítulo 13. pp. 343-344.

c. Su acción frente a gobiernos, instituciones de integración y entidades de cooperación internacionales como voceros regionales.

d. La representación de visiones, intereses y proyectos de grupos sociales muy diversos.

Siguiendo a los autores que estudiaron la sociedad civil centroamericana de este período[25], en general se trata de organizaciones de carácter nacional que, partiendo de posiciones sectoriales, siguieron un proceso hacia arriba, hasta desarrollar acciones a nivel regional. Lo que sí es novedoso es la formación de redes y foros de ámbito exclusivamente regional, que serán las encargadas de poner de relieve la existencia de una conciencia regional con capacidad de articular intereses comunes, integración a nivel popular y voluntad de concertación con otros sectores sociales y gubernamentales. Al margen de cierta tendencia a la balcanización, manifestada en esporádicos conatos de nacionalismo y algunos obstáculos para la superación de conflictos fronterizos, la coherencia evidenciada por las nuevas organizaciones a la hora de armar un proyecto cívico social de carácter regional parecía ser muy alentadora. Dentro de estas pautas de actividad, los temas de índole política, tales como democratización, derechos humanos, indígenas, etc. parecieron ocupar una mayor presencia en las acciones de las organizaciones en la primera época. Por el contrario, la incidencia en cuestiones de tipo económico relacionadas con el desarrollo de la región tuvo claramente una menor repercusión. Esta es una dinámica de acción coherente con el momento político y social de posguerra que vivía buena parte de la región. A medida que la pacificación y la democracia se fueron consolidando, el proyecto integracionista fue adquiriendo mayor protagonismo, hasta su visualización como una política estratégica

[25] Coincidiendo con cierto entusiasmo proporcionado por la novedosa aparición de estas organizaciones en el seno de la región, la segunda mitad de los noventa recoge un importante número de trabajos de investigación y análisis que permiten un acercamiento al perfil de la sociedad civil centroamericana de la época. Estas investigaciones se situaron en la órbita de proyectos surgidos en instituciones como FLACSO, la Fundación Arias o el proyecto Estado de la Región, así como en la creación de algunas revistas específicas nacidas en el seno de la propia sociedad civil centroamericana, como es el caso de "Pensamiento Propio", de CRIES, o los trabajos de ALOP. También se localizan en algunos proyectos puntuales relacionados con la evaluación del apoyo de las agencias de cooperación internacional, como la danesa o la canadiense. Por desgracia, y por diferentes motivos, estos trabajos no han tenido continuidad a partir de la entrada de la nueva década y el nuevo siglo. Entre los autores más destacados es necesario mencionar a Álvaro De la Ossa y Abelardo Morales, especialmente, pero también a Aitkenhead, Benavente, Campos Hernández, Monterrosa o Rojas. En la actualidad, los trabajos más destacados que se ofrecen sobre la sociedad civil de la región provienen de las propias organizaciones, destacando los Informes de ALOP. De todas estas fuentes bebe el presente trabajo.

del desarrollo regional. Desde este momento, pasa a convertirse en objetivo principal de la gran mayoría de organizaciones y redes que perduraron.

La visión que estos grupos adquieren de los primeros pasos de la reactivación del proceso de integración regional centroamericano había tendido a tacharlo de economicista, como hemos venido reiterando, muy sesgado hacia la apertura externa y al cumplimiento de los programas de ajuste estructural sin atender propuestas de índole social o participativo. En esta coyuntura se empiezan a forjar los primeros escenarios de confrontación respecto al modelo integracionista puesto en práctica.

Sin duda, la canonización de esta idea negativa, por más que tuviera visos de realidad, ha terminado por constituirse en un impedimento importante que ha oscurecido algunos logros y obstaculizado algunas oportunidades que se han presentado a lo largo del proceso. En realidad, el trasfondo del enfrentamiento es bastante simple y se inserta dentro del debate ideológico que ha colapsado diversos momentos de la historia latinoamericana. Por lo general, la confrontación suele arrojar casi siempre el mismo vencedor: el populismo. En dicho relato, las organizaciones de representación popular o, más concretamente, de carácter no empresarial, mantienen una actitud crítica sobre las políticas de desarrollo económico y social aplicadas por los gobiernos de la región y su correspondiente equivalencia en el proceso de integración regional. Una política que se tacha de neoliberal, al servicio del capitalismo excluyente, que proporciona una mayor pobreza y exclusión y que, en general, no presta suficiente atención a los problemas sociales de la región. Este es un problema que nos remite directamente a un tema tan debatido como es el de las deficiencias de las democracias centroamericanas, a la debilidad del sistema político y de partidos, cuyos representantes actuarían realmente ignorando las demandas de la ciudadanía.

En la otra orilla, nos encontramos a las organizaciones empresariales, quienes reclaman a los gobiernos e instituciones regionales un mayor despliegue de políticas que posibiliten la creación de una auténtica economía de mercado capaz de competir en los mercados internacionales y globalizados.

Para hacernos una idea más clara del perfil de las nuevas organizaciones regionales, volvemos de nuevo la vista al Informe del Estado de la Región de 1999, donde se nos ofrece un listado no exhaustivo de actores que componen la sociedad civil regional del momento:

- Las entidades de representación social. Estas organizaciones asumen la defensa y promoción de los intereses de grupos sociales y étnicos; por ejemplo, cooperativos, empresarios, campesinos, trabajadores, indígenas y mujeres.

- Las agrupaciones de interés en temas específicos. Estas entidades reúnen a las organizaciones que trabajan en la promoción de los derechos humanos, por ejemplo.

- Las redes, foros y coordinaciones regionales constituidas como puntos de diálogo y promoción de agendas difusas de organizaciones nacionales y centroamericanas.

- Las organizaciones no gubernamentales, cuyo ámbito de trabajo es centroamericano, aunque no necesariamente están inscritas en todos los países.

- Las entidades de representación institucional, pública y privada. En el primer caso, éstas son representantes de instituciones públicas que no pertenezcan a los poderes ejecutivo o legislativo.

Dentro de esta diversidad, todas ellas poseen una agenda propia y unos intereses diversos muy marcados, en ocasiones contrapuestos, que defienden ante los órganos de la integración, de los gobiernos y de la cooperación internacional. A medida que el proyecto integracionista fue tomando forma, surgieron una serie de grupos con intereses sectoriales dispuestos a contribuir al proceso. Estos, por lo general, se enfrentaron de forma crítica a las deficiencias de la estructura institucional y del ordenamiento jurídico del sistema, aunque terminaron encontrando su acomodo en alguna de las plataformas que después configuraron el CCSICA, como veremos.

Desde su conformación, el ámbito de actuación será regional, asumiendo un principio de supranacionalidad muy alineado con el espíritu integracionista que, en teoría, se esperaba rigiera el proceso. En sus mecanismos de actuación prevalecían los intereses regionales, aunque lógicamente éstos debían relacionarse con los posicionamientos nacionales de origen e incluso, en ocasiones, mostrarse coordinados con el conjunto de organizaciones de ámbito nacional. No era éste el caso según algunos trabajos de la época, que ponen ya de manifiesto la desvinculación entre las organizaciones regionales y sus

afiliados nacionales, más notoria entre las organizaciones no empresariales, que contaban con menos recursos y menos influencia política[26].

El tema de la representatividad ha sido desde entonces uno de los instrumentos de descrédito de la sociedad civil centroamericana. Para las entidades de carácter regional con representación social (empresariales, sindicales, cooperativas o campesinas), la legitimación de su intermediación está definida por el acta constitutiva. Sin embargo, las deficiencias en la articulación y comunicación entre las direcciones regionales y las organizaciones nacionales cuestiona enormemente dicha representación. Peor aún lo tienen las organizaciones de representación "difusa", como por ejemplo las ONG, "catalizadores y eslabones entre las transformaciones requeridas por la sociedad", como las denomina Gorostiaga, pero que no representan a ningún grupo social en particular[27].

Y es que en este espacio emergente, el de las ONG y otras redes del movimiento civil de la primera época, los problemas de las organizaciones son bastante notorios. Un buen análisis de ellos se encuentra en el trabajo que Morales y Cranshaw (1997) realizaron para FLACSO a propósito de la evolución de siete redes, coordinaciones y programas llevados a cabo para el Programa Regional "Ibis" de la cooperación danesa. Esta red, quizás la más relevante de cuantas se crearon en ese momento, puede servirnos de piedra de toque que ilustre este catálogo de deficiencias. Las más notorias están relacionadas con las debilidades que se muestran a nivel organizativo -sobre todo en los niveles locales-, en el desarrollo institucional, en la escasez de recursos económicos, que confieren problemas de autonomía política, y en la escasa incidencia real en el proceso de integración regional. Un resumen más exhaustivo indicaría las siguientes:

- Débiles bases organizativas en estructuras nacionales asociadas.
- Débil presencia como organizaciones regionales y locales en espacios de la vida pública que comandan los medios de comunicación.
- Menores acciones frente a las políticas económicas a nivel local en relación con la atención puesta a la incidencia regional.
- Estilos de dirección y coordinación que no propician la participación y la democracia en la toma de decisiones.

---

26 Estado de la Región (1999), p. 350.
27 Ibídem, p. 355.

- Poca claridad de objetivos y limitada capacidad técnica y política de propuesta en conjunto.

- Escasa coordinación y débil concierto de intereses.

- Escasa participación en niveles más amplios, especialmente entre estructuras intermedias y de base, y en los procesos de decisión.

Junto a estas debilidades de orden interno, en la cotidianeidad asociativa regional se expresan las contradicciones y las ambigüedades conceptuales que hemos comentado anteriormente acerca de la sociedad civil. La tipología y la calidad de la participación en el proceso de integración regional abren continuos interrogantes que se circunscriben básicamente en un debate sobre la legitimidad y la representatividad. Se trata de dilucidar, en el primer caso, quiénes y por qué forman parte de la sociedad civil centroamericana; y quién representa a quién y cómo, para el segundo. Toda la discusión se sitúa en la búsqueda de una estrategia para el desarrollo y la integración de la región donde la pluralidad prima sobre el consenso, y acaba por desembocar en una muestra de desconfianza hacia las instituciones de la sociedad civil regional, que se ve muy perjudicada por la falta de voluntad política y el escaso cumplimiento de los acuerdos promovidos.

Este breve catálogo nos acerca a la obtención de un primer perfil de la nueva sociedad civil centroamericana, en el que se constata la existencia de una conciencia regional y una convicción integracionista que llega hasta las clases populares por vez primera. Es heterogénea, debido a la diversidad de intereses; no tiene protagonismos claros ni liderazgos aceptados. Los movimientos sociales tradicionales, tales como el sindicalismo o los movimientos estudiantiles o intelectuales, declinan en favor de otros más activos como el de los campesinos, pequeños productores, movimientos urbanos, étnicos, de género, migrantes, etc. Muestran un desarrollo institucional débil, con escasa autonomía, cohesión y una insuficiente capacidad organizativa, en parte debido a una crítica situación financiera, pero también debido a la falta de democracia y al desconocimiento en el manejo de los instrumentos de la acción colectiva.

Junto a las nuevas organizaciones de carácter popular, las organizaciones procedentes del sector empresarial, más tradicionales y con presencia habitual en las políticas de desarrollo de los diferentes estados, también mostraron gran interés en el nuevo proceso de integración, como mostraremos más adelante. La ampliación de los mercados regionales y su tradicional cercanía a los gobiernos proporcionaban una oportunidad única para ampliar su ámbito

de incidencia. Su apuesta por la integración quedó demostrada desde los albores del proceso, a través de la acción de FEDEPRICAP. Normalmente han funcionado como una proyección ampliada de las propias instituciones nacionales, utilizando para ello una estructura federada de ámbito regional con mayor capacidad organizativa. Aunque también se han mostrado críticas con el proceso, su presencia en las instituciones las convierte a priori en un sector alineado con las políticas de desarrollo emprendidas.

Finalmente, desde el ámbito puramente institucional, como ya sabemos, la gestación de este espacio para la participación de la emergente sociedad civil centroamericana en el proceso de integración regional, fue llevada a cabo desde el proceso de cumbres presidenciales. El objetivo, al institucionalizar la participación, era dar continuidad al proceso de concertación de Esquipulas y a los posteriores procesos de paz nacionales que habían desembocado en la creación de sendos gobiernos democráticos. Sin embargo, no contamos con indicios que nos permitan dilucidar qué mecanismos permitirían llevar a cabo este proceso. Es difícil saber qué fórmulas estaban en la mente de la clase política gobernante de la época para poner en práctica dicha participación en un proyecto como la reactivación de la integración centroamericana. Teniendo en cuenta que se trataba de afianzar las instituciones a través de los mecanismos de la democracia, cabe pensar que la fórmula de actuación podría pasar por la habitual estrategia de la democracia liberal, basada en el diálogo tripartito: gobierno, empresarios, sindicatos –de escasa tradición en la región, por otra parte; o bien por la más tradicional consulta corporativa a las clases empresariales, quienes deberían cristalizar su participación probablemente desde "el cuarto de al lado". Sea como fuere, lo cierto es que a pesar de la relevancia que los acuerdos regionales tuvieron sobre la ciudadanía en general, los actores de la sociedad civil centroamericana no participaron en la toma de decisiones del proceso inicial de integración regional, alimentando la posición de aquellos sectores más frentistas que descalificaban a los mismos debido a su déficit democrático.

Mientras tanto, el desmantelamiento de los sectores públicos nacionales y la gestión de la cooperación internacional requerían la colaboración de organizaciones civiles, especialmente las de carácter local, que ejercieran la labor de redistribución de la ayuda que el gobierno no era capaz de realizar debido a la merma de sus efectivos. Estas organizaciones se fueron constituyendo paulatinamente como un sector no gubernamental que se hizo fuerte a base de participar -y en algunos casos ejecutar- en buena parte de las estrategias de desarrollo que se diseñaban a otros niveles. Por afinidad ideológica, en muchos sectores de esta incipiente sociedad civil centroamericana comienza a gestarse un proceso de incorporación a los diferentes movimientos sociales

transnacionales que se estaban conformando como bloque en su lucha contra el autoritarismo y en temas como los derechos humanos, de género, étnicos, etc. (Jácome y Serbin, 1998: 22). A partir de aquí, su posición será la reclamación de una mayor presencia en las políticas de desarrollo.

Las conferencias de los Grupos Consultivos de Estocolmo y Madrid, auspiciadas desde la perspectiva de la cooperación internacional, significaron el espaldarazo definitivo a la posición de la sociedad civil como agente principal del desarrollo y consolidación democrática, corroborando una tendencia que se había puesto ya de manifiesto en las aperturas al diálogo y las estrategias de cooperación por parte de la mayoría de los organismos financieros multilaterales desde la década de los noventa. Alguno de los principales analistas de la región señalaba que hasta entonces la preocupación por la integración no se había hecho sentir en el seno de la sociedad civil de manera sustantiva, facilitando así a la clase política el diseño de una integración oficial que tenía como propósito exclusivo la consolidación de las políticas de apertura (De la Ossa, 1994: 75). Es una opinión con la que no estamos totalmente de acuerdo, ya que, como veremos a continuación, hubo sectores que parecieron entender la relevancia del nuevo proyecto en ciernes, y sus actividades así lo mostraron. Por otro lado, la creación del CCSICA en 1995, como lugar de ubicación y de presencia activa de los grupos de la sociedad civil en el seno de la institucionalidad de la integración, resultará una experiencia infructuosa en esta primera época, dado que la imposibilidad de alcanzar consensos entre los diferentes colectivos redundó en una organización carente de voz y de capacidad de influencia, como enseguida veremos.

El objetivo de las organizaciones civiles no es otro que la apertura de espacios plurales y participativos antes inexistentes en la búsqueda de una mayor concertación. Un esfuerzo necesario para desplegar las correspondientes redes de influencia y construir los canales de presión adecuados para incidir en lo posible sobre las decisiones llevadas a cabo en el entorno de la integración regional. A deducir por los debates plasmados en los diferentes documentos de la época, la sociedad civil no parecía tener aún instrumentos adecuados que le permitieran entender el proceso de integración regional, ni mucho menos poseía un proyecto para ella. Así, las tentativas iniciales no resultaron satisfactorias.

En la actualidad, las causas de esta debilidad parecen seguir estando muy presentes. A grandes rasgos, podemos destacar tres niveles de insuficiencia:

Por un lado, encontramos aquellos motivos de orden interno, representados por una débil estructura organizativa a nivel regional, capacidad limitada

de incidencia y participación en la esfera pública, escasa tradición de participación democrática en el interior de las propias organizaciones y -hasta época reciente- una estrategia de acción errática, con objetivos muy confusos y graves carencias de capacitación técnica.

En un segundo nivel, encontraríamos aquellos factores ajenos al propio carácter de las organizaciones. Dentro de este grupo se situarían especialmente las tradicionales reticencias de la esfera gubernamental y política para considerarla como un interlocutor legítimo, dadas las dificultades que enfrentan en aspectos como la representatividad o la puesta en común de objetivos.

Finalmente, es de destacar asimismo las propias dificultades institucionales que viene enfrentando el proceso de integración centroamericana, cuyas deficiencias y contradicciones no han permitido aún que el CCSICA sea una instancia de obligada consulta o que ni tan siquiera disponga de presupuesto propio ni de una sede desde donde haga visible su existencia.

Unas y otras constituirían lo que podríamos denominar el catálogo de carencias y debilidades del proceso, encontrando señales de ello en la sociedad civil centroamericana, en la esfera política y en el proceso de integración centroamericano. Pese a todos estos inconvenientes, desde principios de los noventa el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en la región es notable (Fundación Arias, 1998). Este incremento se localiza tanto a nivel sectorial, con gran diversidad y pluralidad de intereses, como a nivel geográfico, ya que se extiende por prácticamente todos los países de la región.

b) La acción de la sociedad civil en el nuevo escenario regional

La proliferación de organizaciones civiles creadas desde la década de los ochenta en la región conforma un complejo y heterogéneo magma que conviene ordenar, ya que en el seno de esta nueva sociedad civil centroamericana se van a dar cita tanto los actores tradicionales, presentes en la región desde décadas anteriores, como los nuevos actores procedentes de las nuevas manifestaciones surgidas al amparo del proceso de paz y la instauración de la democracia en la región. La necesidad de clarificar este escenario es más acuciante, si cabe, si tenemos en cuenta las intrincadas fórmulas de interrelación, coordinación y actuación entre los diversos grupos y redes organizacionales de la región, cuya participación en el contexto del proceso de integración se va a llevar a cabo, generalmente, de forma indirecta.

El mejor punto de partida se obtiene del "Informe del Estado de la Región de 1999". Esta fuente recoge la información del "Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil de Centroamérica", *una muestra representativa y no exhaustiva del número de organizaciones existentes en la región*[28], publicada por la Fundación Arias en 1998, en cuyo seno se inserta la base de datos "La Ceiba", que recopiló y actualizó desde 1993 hasta 1999 información sobre las organizaciones de la región. Según esta publicación, en Centroamérica existían en esa fecha más de 1200 organizaciones de la sociedad civil, de las cuales 60 (5%) ofrecían un ámbito de trabajo regional[29]. De las principales áreas de ocupación, el Directorio señalaba 16 organizaciones (26%) a las funciones de investigación y capacitación; 12 (20%) a las funciones de promoción del desarrollo; 6 (10%) eran ambientalistas; 5 (8,3%) aglutinaban a comerciantes, industriales, exportadores y transportistas; 6 (10%), trabajaban en reivindicaciones de género; 1 en el sector financiero; y otra, con los municipios[30]. Como se puede observar, el mayor número de organizaciones registradas en el ámbito regional corresponden a lo que podríamos denominar como organizaciones de "nuevo cuño" (un total de 40, lo que representa un 66%), dedicadas a sectores y temáticas novedosas y muy novedosas en la región, como pueden ser la investigación, la promoción del desarrollo, ambientalistas o de género. Todas ellas se insertarían en lo que en este trabajo hemos llamado la "nueva sociedad civil centroamericana".

Más relevante, si cabe, por el valor de la información que subyace, son otros dos tipos de datos que ofrece el Informe. En primer lugar, tenemos el lugar de la región elegido como sede de estas organizaciones, donde destaca la posición de Costa Rica, que acoge a la gran mayoría de ellas, 40. El Salvador acoge 6, Guatemala 5, Nicaragua 5, Panamá 2 y Honduras otras 2[31]. De esta información cabría resaltar, en nuestra opinión, otros dos elementos de interés. Por un lado, la concentración de sedes sociales en Costa Rica pone de relieve tanto el mayor desarrollo asociativo de este país con respecto a los demás, fruto de más de tres décadas de democracia, como la desconfianza de algunas organizaciones con respecto a la posibilidad de trabajar en plena libertad en países como El Salvador, Guatemala o Nicaragua, donde aún no se habían superado totalmente el ambiente posbélico. En lo que respecta a Panamá y Honduras, son éstos países de escasa tradición asociativa que además miraron siempre con desconfianza y resquemor hacia el proceso de integración regional. Ambas son dificultades que, si bien se sitúan en el

28 Estado de la Región. Parte III. Capítulo 13, p. 345 (1999).
29 Ibídem, p. 345-347.
30 Ibídem.
31 Ibídem.

entorno de la integración, adquieren enorme importancia y están presentes a la hora de valorar la capacidad y la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso.

Finalmente, el segundo aspecto que muestra la información analizada del Informe, se refiere a la estructura y al funcionamiento de dichas organizaciones de ámbito regional. Como indica el Informe, éstas "son, en general, entidades de tercer o cuarto nivel, es decir, reúnen a entidades cúpula de los países del istmo. Son el resultado de una organización piramidal, en la que el nivel regional es el último piso"[32]. Este hecho es de enorme importancia para identificar a las organizaciones y a sus intereses en el seno del CCSICA, dado que su pertenencia a este organismo de la integración regional se va a producir a este último nivel, pero también es fundamental para entender los mecanismos de incidencia, su proceder y sus actividades dentro del proceso. Debido a la complejidad que supone la comprensión de estas relaciones, hemos creído oportuno añadir como ilustración el cuadro que al respecto ofrece el propio Informe, aún a riesgo de abusar de dicha fuente.

Cuadro nº 1. Niveles organizativos de las organizaciones regionales: cuatro ejemplos.

Nivel organizativo	Empresarios	Trabajadores	Campesinos	ONG
Primero	Asoc. de Azucareros		APRODEGUA	CECADE
Segundo	Cámara del Agro de Guatemala	FENASTRAS (El Salvador)	Mesa Nacional Campesina de Costa Rica	CRIES
Tercero	CACIF (Guatemala)	CTCA	ASOCODE	Concertación
Cuarto	FEDEPRICAP		ICIC	ICIC
Quinto	CACI			

Fuente: Aitkenhead, 1999 y Benavente, 1999[33]

[32] Ibídem.
[33] Ibídem.

El cuadro muestra un ejemplo de los niveles en los que se articulan las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito regional centroamericano, mostrando sombreados los espacios de incidencia regional. La eficacia y la eficiencia de esta estructura piramidal demostraron ser un serio obstáculo desde el principio, dado que exigía un nivel de articulación y cohesión que no estaba al alcance de la mayoría de las organizaciones, tanto por las debilidades organizativas como por las financieras. No obstante, algunos grupos gestionaron estas deficiencias de la forma menos gravosa posible, como es el caso de los empresarios, que buscaron siempre posicionamientos basados en consensos sobre mínimos, como indica Aitkenhead (1999, 348). También es cierto que estos contaban con mayores posibilidades financieras. De lo que no cabe duda, es que se trata de una construcción compleja que requería un alto nivel de articulación y una estructura muy definida de organización, delegación y representación, virtudes todas ellas que precisamente se sitúan como algunas de las debilidades de las nuevas organizaciones, como hemos visto en el apartado anterior. El modelo responde así a una estructura de incidencia regional donde predominan los intereses de tipo sectorial sin la existencia de un nivel de tipo "nacional" que regule y permita la participación de entidades de menor ámbito de incidencia o relevancia. No obstante, la fórmula piramidal, con la existencia de distintos niveles de participación, proporcionaba la posibilidad de estar presente en el ámbito regional con la sola adscripción a alguna de las organizaciones de superior categoría. Claro está que con una participación que se iría diluyendo conforme se ascendía en nivel, en relación directamente proporcional a la capacidad y relevancia de cada organización.

A pesar de la diversidad que, como hemos visto, empieza a manifestarse en el universo de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana, las manifestaciones en torno a la participación en el proceso de integración regional de esta primera época se van a canalizar a través de un reducido número de temas de debate. Con objeto de recoger de la forma más amplia posible el posicionamiento de los diversos actores participantes, y en coherencia con el discurso que venimos enfatizando en el presente trabajo, que se encarga de subrayar la aparición de los nuevos actores como elemento determinante de la sociedad civil centroamericana de la época, hemos optado por escoger una línea de análisis que distingue entre la caracterización de los actores tradicionales y la de los nuevos actores surgidos de la eclosión civil surgida desde la década de los ochenta en la región, con objeto de observar si existen posicionamientos diferenciados en su accionar con respecto al proceso de integración regional. Al mismo tiempo, intentamos huir del maniqueísmo que suele asolar este tipo de análisis, especialmente en lo que se refiere al debate que se entabla en esta época entre CACI e ICIC. Finalmente, nos

permite conocer la posición y percepción de algunos actores que vieron declinar su protagonismo, como por ejemplo es el caso de los sindicatos, o de aquellos otros cuya incorporación a entidades de mayor nivel de incidencia terminó por diluir el volumen de su voz.

b.1. Los actores tradicionales

Entre los actores tradicionales, nos encontramos con un escenario compuesto por las organizaciones empresariales, los sindicatos y otras organizaciones de menor peso social pero con cierto prestigio en la sociedad centroamericana, como por ejemplo las organizaciones universitarias. Por diversas razones son organizaciones que han visto declinar su imagen y, en ocasiones, su prestigio en el conjunto de la sociedad centroamericana frente al mayor empuje, identificación y dinamismo de las nuevas organizaciones civiles. En unos casos, su decadencia responde a que representan fórmulas de la acción colectiva actualmente en decadencia, como es el caso de los sindicatos; en otros, porque la sociedad termina por identificarlos con el poder establecido y con los gobiernos que lo representan, un elemento éste nada popular en una región con los niveles de pobreza y desigualdad de Centroamérica, que además ha sufrido a lo largo de su historia reciente con algunos conatos revolucionarios que han pretendido acabar con este statu quo. De entre todas ellas, no cabe duda de que las más relevantes han sido, y aún lo son, las organizaciones empresariales.

b.1.1) Las organizaciones empresariales

Como indica Aitkenhead (1999: 348), "*en Centroamérica, las organizaciones empresariales han sido la contraparte natural de los gobiernos [...] para la discusión de las políticas económicas y de sus principales instrumentos en materia monetaria, cambiaria, crediticia, fiscal y comercial*". Su influencia, por tanto, ha sido crucial en la historia política, social y económica de la región, con organizaciones como el CACIF de Guatemala, el COHEP en Honduras o el COSEP en Nicaragua, que han ejercido un papel relevante en el devenir de sus respectivos países.

Son asociaciones que se caracterizan por su potencia, propiciada por una tendencia a organizarse de forma sectorial y a la casi nula repercusión en su seno de las pymes y mipymes, de escasa relevancia en la región a pesar de su volumen. A partir de la democratización de los respectivos países, la pluralización de la esfera pública y una mayor fiscalización sobre los gobiernos y sobre la gobernanza, en general, ha reducido significativamente su influencia, aunque persiste su ascendente sobre buena parte de la clase política. Sin embargo, lo más relevante de este nuevo período ha sido su evolución hacia

posiciones mucho más abiertas con respecto a la sociedad centroamericana, posibilitando el diálogo y la defensa de las políticas de desarrollo económico.

Sin duda alguna, la reactivación del proceso de integración regional supuso una clara oportunidad para expandir los reducidos mercados nacionales a los que se debían adaptar, muchas veces en condiciones de desventaja. Se entra en una fase de regionalización, con cierta tendencia a la federalización, cuyo resultado ha sido la formación de un sector empresarial más globalizado capaz de llevar a cabo una verdadera integración real en los grupos de poder económico de la región, tal y como se pone de manifiesto en el trabajo de Alex Segovia (2005).

Para Segovia, "*la nueva integración de América Central y la presencia de poderosos grupos económicos regionales tienen serias implicaciones en términos de desarrollo y democracia de la región*" (Segovia, 2005: 27). Sin embargo, lo que Segovia denomina como integración real, parece, más bien, ser la manifestación lógica de uno de los principales efectos económicos de los procesos de regionalización, con la salvedad de que el sector comercial y empresarial ha sido el único atendido por las dinámicas integracionistas del proceso centroamericano, a tenor de los resultados registrados. Lo verdaderamente relevante es que estos sectores han sido prácticamente los únicos actores de la región que han conseguido cristalizar los beneficios de la integración y, por ende, del nuevo modelo económico centroamericano propuesto por Segovia. Otros autores, como Colburn y Sánchez (2000), señalan a los sectores financieros, exportadores, comerciantes importadores, turístico y a los grandes grupos empresariales de carácter regional como los principales beneficiarios de este nuevo período económico que se vive en Centroamérica.

Como consecuencia de esta nueva dimensión adquirida en el marco de la regionalización de la economía, los grupos y organizaciones empresariales han evolucionado hacia procedimientos de incidencia pública más abiertos a la sociedad, principalmente a través del impulso de proyectos y programas de desarrollo económico y social. A pesar de la crítica por parte de las organizaciones más populares y de la perduración de una imagen escasamente solidaria con la ciudadanía, no se puede negar su apuesta desde el principio por el proceso de integración, a pesar de que este apoyo tenga una clara justificación en la defensa de sus intereses. Como muestra de esta nueva preocupación por el desarrollo económico centroamericano, cabe señalar el impulso ejercido sobre otros aspectos de la integración que no suelen estar cubiertos ni por los gobiernos ni por las instituciones regionales, tales como programas especializados de capacitación, investigaciones y estudios

sectoriales, de competitividad, de promoción, etc. Para llevar a cabo estos trabajos, suelen recurrir a organizaciones de investigación adscritas o afines.

Desde los albores del proceso, este sector utilizó la fórmula de cámaras federativas para aglutinar la representación de sus asociados y para presentarse ante las instancias regionales. Aitkenhead, en su estudio del sector para el Informe del Estado de la Región de 1999, señala dos consideraciones a tener en cuenta a este respecto. La primera sería que han funcionado más como juntas directivas ampliadas de las instituciones nacionales que como una institución con objetivos, estructura, sistema de financiación y programas propios; la segunda que han desempeñado eficazmente su función de contraparte privada en relación con las autoridades gubernamentales y los organismos de la integración (Aitkenhead, 1999: 348).

Entre los miembros más destacados de esta primera época se encuentran la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y El Caribe (FECAEXCA), la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA), la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), la Federación Centroamericana de Transportes (FECATRANS) y la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP)[34]. Todas ellas representan a las grandes empresas de la región, remontándose sus orígenes a finales de los cincuenta y la década de los sesenta y setenta del pasado siglo para el caso de FECAICA y FECAMCO, mientras que FECAEXCA se crea en 1985 y FEDEPRICAP lo hace en 1987. Estas últimas, a pesar de datar su creación en fechas relativamente recientes, representan los intereses de otras organizaciones de carácter nacional de más antigua data, quedando de esta manera justificada su continuidad. Sus objetivos se centran, básicamente, en la defensa de la libre empresa y en la formulación de una estrategia de desarrollo cuyo eje

[34] FEDEPRICAP aglutina al grueso de las organizaciones empresariales centroamericanas, así como a algunas fundaciones e institutos de estudios e investigación. En concreto, forman parte la Cámara de Comercio e Industria de Belice; la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP); la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE); la Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador (ANEP); la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala (CACIF); la Cámara Empresarial de Guatemala (CAEM); el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de la Exportación de Honduras (FUDEX); el Consejo Superior de la Empresa Privada de Nicaragua (COSEP); el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE); la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe (FECAEXCA); y la Federación Centroamericana de Empresarios Juveniles (FECAEJ).

se sitúa, fundamentalmente, en las exportaciones no tradicionales, aunque el crecimiento del comercio intrarregional está alterando en parte esta tendencia.

Como sector, fue uno de los más interesados en obtener un protagonismo eficaz y en construir propuestas para el desarrollo del proceso de integración, para lo cual mostró un decidido apoyo desde el principio, establecido desde el consenso sobre la nueva dirección que las políticas de desarrollo e integración regional estaban tomando. Su alineamiento se basaba en posiciones cercanas a los programas de libre comercio y a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, así como a la convergencia aduanera con vistas a la consecución de un arancel externo común. Expresaron también su aprobación a las políticas de modernización –e incluso reconversión- de los sectores productivos y al mantenimiento de las políticas de ajuste estructural, escenificadas en la Declaración de Comalapa y en la reunión del Grupo Consultivo Especial para Centroamérica[35]. Todo ello sin desdeñar el apoyo a los programas de reducción de la pobreza, en base a una concepción integral del desarrollo y en el afianzamiento de los valores democráticos. Su actitud fue también clave a la hora de reactivar el comercio y las inversiones en la región una vez las condiciones se mostraron favorables.

Este posicionamiento, generalmente constructivo, no estuvo exento de crítica hacia el proceso incluso desde antes de que éste se pusiera en marcha[36].

Más adelante, los principales puntos de conflicto se situaron en las deficiencias del funcionamiento institucional y en las dificultades para el cumplimiento de los compromisos adquiridos y la puesta en marcha de procesos muy vinculados con sus intereses sectoriales. Sus quejas se dirigieron contra la falta de perfeccionamiento de la zona de libre comercio, el lento avance de la unión aduanera, la resistencia a la eliminación de puestos fronterizos y, en definitiva, a todo aquello que obstaculizaba la eliminación de trabas a los flujos comerciales y de capitales, todo lo cual elevaba los costos de

[35] En la citada cumbre de Comalapa, los gobiernos, por medio de sus presidentes, ratificaron su compromiso con las políticas de ajuste estructural, en una clara intención de continuar con el proceso de reformas fiscales, monetarias, de descentralización y consulta con la sociedad civil. En lo que respecta al Grupo Consultivo Especial para Centroamérica, éste fue organizado con el mismo objetivo por el BID, en diciembre de 1998.

[36] Es el caso, por citar un ejemplo de esta temprana posición, del "Comunicado del sector privado organizado centroamericano a la Cumbre Presidencial de Puntarenas", de diciembre de 1990, donde el sector expresa la "profunda preocupación" por el lento avance en el cumplimiento de metas acordadas por los Presidentes en la Declaración de Antigua y el PAECA, instando a apresurar el paso en su cumplimiento como el camino más viable para reconstruir las economías centroamericanas. En Fedepricap (1993), p. 75.

transacción y las dificultades operativas, haciendo menos competitivos los flujos comerciales intrarregionales.

Bajo el liderazgo de FEDEPRICAP, y con presencia también de FECATRANS y FECAEXCA, además de una nutrida representación de otros sectores de la sociedad civil centroamericana, el sector empresarial estuvo presente en la formación del Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), una organización creada expresamente con el objetivo de institucionalizar y facilitar la consulta a los actores en el proceso de integración centroamericano[37]. Desde esta plataforma se promovió la creación de un foro de consulta de la sociedad civil que respondiese a lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, pero este grupo, como nos indica Morales (1998: 211), no alcanzó a convertirse en una instancia consultiva del SICA –como era su intención[38]- debido a que otras expresiones regionales de la sociedad civil no consideraban a sus integrantes representativos de sus respectivos sectores, evidenciando incluso abiertas disputas entre organizaciones de ramos similares, en la antesala de lo que vendría a ser el problema de la representatividad. Según Morales, desde las redes más radicales "se originaba una fuerte desconfianza por el papel del núcleo empresarial y de la representación del solidarismo dentro del CACI".

Los últimos espacios que han aglutinado a los sectores "privados" o empresariales centroamericanos se llevan a cabo ya con el proceso de integración en marcha. El Consejo Empresarial Centroamericano (CECA), se forma con objeto de acceder a espacios de incidencia durante las negociaciones para el DR-CAFTA, una vez se confirmó la relegación de los espacios regionales a tal efecto por parte de los gobiernos nacionales. Su objetivo fue meramente instrumental, pero le permitió construir una estructura técnico-política que ha permaneció latente una vez finalizaron las negociaciones para dicho tratado, pero que volvieron a activarse cuando las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea lo requirió. El otro espacio reciente ha sido dentro del marco institucional del SICA, el CCIE, del que ya hemos hablado más arriba.

37 El CACI fue creado el 21 de Agosto de 1991. Ver Fedepricap (1993), p. 259.

38 En la XII Cumbre de Presidentes Centroamericanos de Managua de Junio de 1992, el CACI solicitó a los Presidentes Centroamericanos ser reconocido como órgano del SICA, a pesar de que ello implicaba la modificación del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa. Ver FEDEPRICAP (1993), pp. 259-262.

b.1.2) Los sindicatos

El sindicalismo centroamericano nunca contó con una gran tradición ni su presencia fue determinante en las sociedades centroamericanas. Las décadas de autoritarismo, las escasas experiencias democráticas en los distintos países, la escasez de un proletariado industrial urbano y los innumerables brotes de represión, fueron siempre elementos que desalentaron sus efectivos. El resultado fue la creación de un espacio muy fragmentado y desligado que ha llegado hasta hoy, con la existencia de numerosas organizaciones sindicales en toda la región. A este antecedente habría que añadir la decadencia del sindicalismo como acción colectiva en las últimas décadas, acuciado por la incorporación de nuevas tendencias en los movimientos sociales, la globalización y el predominio del neoliberalismo. Lo anterior sirve para justificar las dificultades estructurales que las organizaciones sindicales han tenido para intervenir como actor importante en el proceso de integración. "Integración centroamericana sí, pero a través de procedimientos diferentes a los impulsados actualmente por los gobiernos y los empresarios" (CIOS-ORIT-CEE, 1992: 5). Con esta introducción del Cuaderno nº 3 de la serie "La integración Centroamericana", "La posición sindical", fechado en Septiembre de 1992, se puede resumir la posición de los sindicatos centroamericanos con respecto al proceso de integración regional. Desde CENTRA, estos argumentos se exponían en base a que "las políticas neoliberales tienen como objetivo implícito debilitar la capacidad de negociación de los representantes de los trabajadores para facilitar que estos carguen con el coste del ajuste económico. Por otro lado, las debilidades internas (división ideológica, fragmentación orgánica, tendencias corporativas, etc.) se suman para impedir que los trabajadores se encuentren representados en la discusión regional de políticas" (CENTRA, 1993: 71).

Sin duda, aunque el proceso se vivía con interés y sus dirigentes siempre estuvieron cerca de los espacios de participación en torno al mismo, la desconfianza ante las posibilidades del proceso era lógica y evidente, aunque sólo fuese por el perfil ideológico de los gobiernos que lo estaban poniendo en práctica. En esta fase inicial del proceso, los sindicatos centroamericanos, que venían de vivir una dura época represiva muy presente aún entre sus miembros, hicieron un notable esfuerzo por incorporarse a la dinámica integracionista. Así, desde 1990, iniciaron un período que se caracterizó por la elaboración de propuestas. Las tres plataformas presentes en esos momentos eran la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT), integrada en la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT); el Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONCATEC); y la Coordinadora

Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA)[39]. A pesar de sus diferencias y alineamientos[40], las posiciones de las diferentes plataformas con respecto al proceso se puede decir que eran similares[41].

La integración que se promueve desde el movimiento sindical tiene ya, en esta primera época, un carácter integral. Como indica Monterrosa (1998: 227-228), para la visión sindicalista la integración debe producirse en el marco de una estrategia de desarrollo económico y social nacional que asegure un mayor crecimiento, la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este modelo, además, debía ser compatible con la salvaguarda de los derechos humanos, un tema crucial en la época. Desde la perspectiva sindical, la integración debía propiciar una integración económica, política y cultural, pero sobre todo no se podían dejar de lado los aspectos sociales. Asimismo, se mantuvo vigente la perspectiva que sostenía sus posiciones desde la primera experiencia integracionista de la década de los sesenta, esto es, el desarrollo de la industria, el comercio y los actores que operan en ella.

Se critica la inexistencia de iniciativas en materia de política social, en favor de un predominio injustificado de las políticas económicas, debido a la estrecha relación entre ambos sectores. Consideran la integración como un instrumento de desarrollo, pero son las políticas nacionales las que deben determinar los alcances y limitaciones del proceso de integración mediante la mejoría de las condiciones de vida de la población. Para ello, las prioridades de la integración deben situarse en aquellas estrategias que permitan la modernización tecnológica de la región y la autosuficiencia alimentaria (CENTRA, 1993: 79).

El objetivo principal de las propuestas sindicales se situó en torno a la regulación de los mercados laborales de la región siguiendo las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este sentido, os tres ejes principales que guiaban su propuesta de forma consensuada y reiterada a lo largo del tiempo fueron:

---

[39] En 2005, se creó la Coordinadora Sindical de América Central y El Caribe (CSACC), integrada también en el CCSICA.

[40] Las dos primeras, CCT-CLAT y CONCATEC, se insertaron en el CACI, mientras que COCENTRA se ubicó en el ICIC.

[41] Una buena muestra de estas posiciones se pueden extraer de los llamados "Cuadernos" sindicales, "La posición sindical", dentro de la serie "La Integración Centroamericana". Elaborados mediante amplios procesos de consulta, su edición corría a cargo del proyecto CIOSL/ORIT/CEE.

a. el establecimiento y la institucionalización del diálogo de concertación tripartito gobierno-patronal-sindicatos, siguiendo el modelo tradicional vigente en las democracias occidentales y presente en la filosofía de la OIT;

b. la implementación de un Consejo Económico y Social Centroamericano de naturaleza tripartita, que dé cobijo a los procesos de concertación anteriores;

c. la ratificación y el respeto en la aplicación de los Convenios Internacionales de la OIT, especialmente en lo que se refiere al respeto a los derechos humanos y a las libertades de los trabajadores.

Otras propuestas interesantes surgidas de los diferentes debates llevadas a cabo a lo largo de estos primeros años se situaron en torno al impulso de una reforma tributaria progresiva que revirtiera la fuerte tendencia a la fiscalización sobre el consumo y no sobre los ingresos o en la propuesta de realización de una verdadera reforma agraria integral que contemplara una más justa distribución de la propiedad de la tierra, con programas de financiamiento, asistencia técnica, comercialización, promoción y fortalecimiento del sector social de la economía y la autosuficiencia alimentaria; la implementación de medidas de defensa de la naturaleza, de los recursos naturales y del medio ambiente, estableciendo un código de conducta medioambiental para las empresas transnacionales; la puesta en práctica de una reforma agraria; el freno a la reducción arancelaria; el establecimiento de sistemas de cofinanciación con la iniciativa privada par proyectos generadores de empleo o la creación de un fondo de compensación regional con participación sindical[42].

Todas ellas tuvieron escasa resonancia, a pesar de que, entre otras, formaron parte de sendas propuestas presentadas a la XI Reunión de Presidentes de Tegucigalpa, de diciembre de 1991, justamente la cumbre que dio paso a la reactivación del nuevo proceso mediante el Protocolo de Tegucigalpa, y una segunda propuesta fechada seis meses después, en junio de 1992, en el curso de la XII Reunión de Presidentes celebrada en Managua.

Más tarde, a medida que el proceso iba tomando forma, se fueron incorporando algunos temas nuevos a la agenda sindical. El primer tema de relevancia fue la propuesta de la ALIDES, desde 1994, con cuyos principios, bases, objetivos e instrumentos se han alineado todas las plataformas sindicales de la región, incorporándola desde entonces en su carta de reivindicaciones.

[42] Ibídem, pp. 90-93.

Posteriormente, en 1995, la firma del Tratado de Integración Social supuso un enorme rechazo, dado que éste no contó con la participación de las organizaciones sociales de la región, quienes rechazaron casi de plano dicho documento. Desde ese momento, se produjo un realineamiento que tendrá lugar ya una vez entran en escena CACI e ICIC, desde donde se intentó promover lo que se vino a llamar la "Carta Social Centroamericana".

Ya en el seno del CCSICA, el ALCA, las negociaciones y posterior firma del DR-CAFTA, la reforma institucional y la creación de espacios que promuevan la participación efectiva y responsable de la sociedad civil, son los otros temas en los que se hallan posicionamientos sindicales. En lo que se refiere a la posición sindical hacia el ALCA y las negociaciones del DR-CAFTA, se integra en la línea predominante por todo el continente latinoamericano, que ha sido muy crítica –y también instrumentada ideológicamente- con el proceso de negociación y contraria a la suscripción del tratado en las condiciones en que fue planteado. Con respecto a la reforma institucional del SICA, los pronunciamientos se sitúan en la línea de la propuesta de reforma basada en el trabajo BID-CEPAL del año 1997. Los dos objetivos principales son el Subsistema de la Integración Social, mediante su fortalecimiento, y la reforma del CCSICA, con objeto de convertirlo en una instancia de consulta obligada, pasando de Comité a Consejo, así como equipararlo en financiación y medios con el resto de los órganos de la institucionalidad regional.

b.2) Otras organizaciones de la sociedad civil

Al margen de los dos grupos mencionados anteriormente, el resto de las organizaciones tradicionales de la sociedad civil centroamericana formaba un grupo minúsculo y heterogéneo, desarticulado y escasamente informado. La experiencia integracionista que la región había llevado a cabo durante casi tres décadas no había tenido repercusión directa sobre las organizaciones de la sociedad civil de la región, dado que su participación no fue requerida de forma sustancial en ningún momento del proceso. Las actividades de este grupo, por tanto, estaban entonces muy focalizadas en los niveles nacionales, dado que salvo algunas excepciones, no se contaban con experiencias continuadas de colaboración intersocietal a nivel regional, mucho menos para el abordaje de políticas públicas.

Es aquí donde se pone de manifiesto la escasa tradición asociativa de la región, que está directamente relacionada con las precarias condiciones de libertad que históricamente había sufrido la región. Si se puede llamar así, este grupo estaría formado esencialmente por organizaciones de la pequeña

y mediana empresa, pequeños productores campesinos, una parte del sector educativo público y privado[43], así como las tradicionales y generalmente ajenas asociaciones ciudadanas ligadas a la iglesia, clubes deportivos, etc.

Aunque, lógicamente, las asociaciones de pequeños productores y de las pymes contaban con una agenda reivindicativa propia, las dificultades para coaligarse entre sí y para entablar un frente coordinado a nivel regional era escaso. En ambos casos, la promoción de sus intereses debía llevarse a cabo, generalmente, por los canales que aglutinaban aquellos otros intereses empresariales que hemos comentado más arriba, a través de las plataformas federativas. Esta dinámica les resultaba claramente desfavorable, dado que su posición de debilidad tendía a diluir sus propuestas y reclamaciones en función de los intereses de los sectores empresariales más poderosos. Con estos antecedentes, su agenda de reclamaciones estaba muy sesgada al ámbito nacional, y se concentraban en temas como un mejor acceso al crédito, la promoción de sus productos en los mercados –especialmente a través de la protección- y la solicitud de asistencia técnica que le permitiera una mayor competitividad en los mercados.

La organización regional con mayor prestigio que se podría incluir en este apartado es, sin duda, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). El objetivo del CSUCA es la promoción de la integración centroamericana a partir del fortalecimiento de la educación superior por toda América Central. Su origen se encuentra en el movimiento de renovación institucional iniciado a partir del I Congreso Universitario Centroamericano celebrado en San Salvador en 1948. A partir de la década de los sesenta ejerció ya el liderazgo en programas de integración regional de la educación universitaria, coincidiendo con la creación y puesta en marcha de la primera experiencia integracionista, con el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Su proyecto más ambicioso fue la creación del Plan de Integración Regional de la Educación Superior en Centroamérica (PIRESC), que creaba escuelas de rango regional con especial énfasis en el ámbito científico-tecnológico. Sus posicionamientos habituales se han formado alrededor de un proyecto que defiende la identidad de la universidad pública centroamericana, la promoción, la difusión y la investigación de la identidad multicultural de la región, con proyección hacia el ámbito internacional. Ha sido, por tanto, un tradicional baluarte del espíritu integracionista de la región, estando presente y mostrando su apoyo a cuantos proyectos regionales se

[43] La Asociación de Universidades Privadas Centroamericana se crea en 1990, pero podría considerarse como una institución de tipo tradicional debido a que la región ya conocía la existencia del Consejo Superior Universitario Centroamericano, que databa de 1963 e incluso contaba con antecedentes desde 1948.

vislumbraran. Su intervención será muy importante en este primer momento de la reactivación del proceso, ya que aportó su experiencia y su capital humano para dotar de liderazgo a las plataformas que iban surgiendo desde la sociedad civil. Es el caso del CACI, foro del que formó parte como miembro fundador encabezando a los representantes del sector académico, junto al rector del INCAE y la recién creada Asociación de Universidades Privadas Centroamericanas (AUPRICA).

En el caso de AUPRICA, su origen se sitúa en noviembre de 1990, auspiciada por FEDEPRICAP, lo cual la relaciona ya con las posiciones de dicha organización empresarial. Su objetivo principal es la defensa de la libertad de cátedra en la región, fomentando la conservación y la restauración de la identidad, la cultura y el medio ambiente centroamericano.

b.3. Los nuevos actores de la sociedad civil centroamericana

Como nuevos actores de la sociedad civil centroamericana vamos a considerar aquí al grueso de manifestaciones organizativas civiles que surgen en la región al amparo de la onda expansiva producida por la culminación del proceso de paz y la instalación de la democracia como sistema político en toda la región. A raíz de este hecho histórico, la década de los noventa va a ver florecer un amplio elenco de organizaciones de toda índole, muy diverso por su origen social, organizativo e ideológico, que ahora cuentan con un espacio público donde poder manifestarse y debatir. Este hecho va a ser decisivo en la creación y conformación de una verdadera sociedad civil centroamericana, antes inexistente como ya hemos indicado en otro apartado anterior, debido a la falta de libertad y pluralismo.

La reactivación del proceso de integración regional se convirtió en un importante catalizador para la consolidación y maduración de muchos de estor proyectos civiles, ya que proporcionó un ámbito de trabajo supranacional y la apertura a nuevos objetivos, muy adecuados para el trabajo de redes y foros. Los sectores de actuación son ahora muy variados, y alcanzan a ofrecer respuestas a prácticamente toda la problemática social existente en la región. Aparecen ahora grupos de representación social más variada que las tradicionales de empresarios y sindicatos, como la de los sectores campesino, cooperativo, ambiental, comunal, étnico, de mujeres, y de los micro, pequeños y medianos empresarios. Encontramos también las denominadas organizaciones de interés, que representan a organizaciones de derechos humanos, ambientales, de migrantes o culturales. Organizaciones que representan a los gobiernos municipales, ocupando posiciones ante los

inminentes procesos de descentralización que se pondrán en marcha con los programas de reforma estructural. Organizaciones No Gubernamentales, que se ubican a lo largo y ancho del territorio, muchas de ellas auspiciadas desde la cooperación internacional. Y con ellas, se crean las coordinadoras regionales, los foros y las redes de la sociedad civil centroamericana, muchas de ellas pertenecientes a su vez a proyectos de orden mundial.

Se trata de la primera manifestación generalizada de los sectores populares centroamericanos organizados. Y es que la mayoría de estas organizaciones se configuran como movimientos civiles de carácter popular, atribuyéndose la representación de la sociedad civil en contraposición a los Estados y a los grupos empresariales, subrayando su carácter de autogobierno, voluntario y sin ánimo de lucro como hecho diferencial que permitiría su legitimación moral ante la sociedad[44]. Este hecho característico no nos permite obviar el componente ideológico que predomina en el seno de un buen número de ellas, muy cercano a los de una izquierda que se sigue debatiendo entre la revolución o la reforma, el eterno dilema latinoamericano. Máxime en unos momentos en los que la izquierda se halla en todo el mundo a la búsqueda de nuevas alternativas al desprestigiado socialismo de estado. No obstante, la mayoría de las organizaciones que van a participar en el proceso, que no en el debate acerca de la integración, van a tener en este sentido posiciones moderadas y posibilistas. De este modo, en principio, y como sucederá en toda América Latina, nos vamos a encontrar en esta época con unas posiciones habitualmente enfrentadas a los grupos empresariales y a los gobiernos nacionales de la región, los cuales, si bien surgen de las urnas y abogan por la consolidación de la democracia como sistema político, serán los encargados de poner en marcha los procesos de ajuste y las reformas estructurales de claro sesgo neoliberal desde finales de los ochenta, además de ser los representantes de las elites nacionales.

Otro elemento a tener en cuenta es la financiación de las mismas. Debido a su carácter autónomo y popular, la sostenibilidad financiera será un elemento muy importante desde prácticamente la fundación de un buen número de ellas. El tiempo, posteriormente, ha sido un eficaz fedatario de este hecho. La mayor parte de ellas, en especial aquellas que no poseen un corpus social específico, como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales y las redes y foros que la conforman, van a tener en la cooperación internacional a sus principales financiadores. Este hecho tendrá repercusiones evidentes

[44] Como ya hemos dejado establecido en la Introducción, no es éste el punto de vista del que parte este trabajo.

sobre sus objetivos y estrategias, ya que va a crear una clara dependencia y una creciente competitividad por la captación de fondos.

A continuación, intentaremos relacionar algunas de las más importantes organizaciones que estuvieron presentes en los albores de la construcción del discurso de la sociedad civil centroamericana sobre el proceso de integración regional que culminará con la creación del CCSICA, en el que unos estarán presentes y otros no. Para ello utilizaremos un criterio sectorial en el que nos limitaremos a mencionar el carácter de su participación en el proceso[45], atendiendo a los objetivos y el alineamiento que desarrollaron en esos momentos.

b.3.1) Sector Comunal

Este sector ha venido estando representado por la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales (FCOC-CA), que pertenece a su vez al Frente Continental de Organizaciones Comunales (FCOC). Acoge a organizaciones comunales de todos los países de la región, incluidos Belice y Panamá, todas ellas poblaciones de alta vulnerabilidad frente a la pobreza y la exclusión. Surge en 1987, como expresión integracionista en la búsqueda de una mejor vida para los centroamericanos, en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. No obstante, la federación no se gesta hasta 1996, momento en el que se conforma con doce organizaciones. Su objetivo es el trabajo con las comunidades más empobrecidas, atendiendo demandas de tipo primario como la salud o la vivienda, a la búsqueda de un desarrollo integral con la participación directa de sus beneficiarios.

En base a lo anterior, sus intereses se sitúan en torno al desarrollo sostenible de los territorios, al ordenamiento territorial y a las políticas de descentralización, reclamando una participación directa de las poblaciones en el diseño de las mismas. Entre sus demandas se incluyen el acceso universal a los servicios básicos y la regulación del catastro y la propiedad del suelo, de tal manera que permita el acceso a la financiación de las actividades de sus verdaderos propietarios. Promueven la implementación generalizada de políticas sociales y programas de seguridad alimentaria, el fortalecimiento de los servicios públicos y el apoyo a las micropymes. En su segunda asamblea regional, celebrada en marzo de 1999 en Managua, se ratificó en esta línea de pensamiento, expresando su preocupación por las políticas económicas y

[45] Nuestro objetivo no es el análisis de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana, sino la evolución del CCSICA como órgano del SICA. Los objetivos y el posicionamiento de las organizaciones son interesantes a la hora de comprender la evolución posterior de dicho órgano.

sociales de los gobiernos de la región, responsabilizándolas por el incremento de la desigualdad y tildándolas de neoliberales.

Por lo general, han mostrado una actitud crítica con el proceso de integración, alineándose con las posiciones que lo tachaban de economicista y neoliberal. Su alineamiento, por tanto, se situó en torno a la ICIC, pero no participaron en el CCSICA ni lo han hecho hasta el momento. Con posterioridad, se han mostrado, asimismo, contrarios al ALCA y a la posterior firma del DR-CAFTA, como lo han hecho con el Plan Puebla Panamá (PPP), aludiendo que dichos instrumentos "*no permiten enfrentar las condiciones que mantienen a los pueblos centroamericanos explotados y en pobreza*"[46].

b.3.2) Sector campesino y ambientalista

Ha sido éste un sector en expansión que ha ido ganando importancia en la región desde el nacimiento de sus primeras expresiones al comienzo de la década de los noventa. Desde finales de los ochenta, organizaciones campesinas de todos los países de la región iniciaron un periplo sin precedentes hacia la formación de instancias regionales de coordinación, reflexión y movilización, que tiene su máxima expresión en la Conferencia Campesina celebrada en Tegucigalpa en Julio de 1991. Este proceso parte del reconocimiento de la existencia de problemas comunes a todos los pequeños y medianos productores agropecuarios del istmo, cuya resolución requiere planteamientos y soluciones a nivel regional. Entre ellos, la articulación de estrategias económicas, políticas y productivas que hagan frente a las políticas neoliberales se consideró como el más urgente.

La cuestión medioambiental es también un tema que ha coadyuvado la obtención de una importancia creciente a estos grupos, dado que son los que mantienen una relación más directa con la problemática ambiental centroamericana. La denuncia del deterioro de sus recursos y la escasez de alternativas al modelo de desarrollo causante se ha hecho un hueco en las agendas regionales, reproduciendo de este modo el debate ya existente en la escena internacional. Complementariamente, el éxito de las políticas medioambientales depende en gran medida de la acción implementadora de las comunidades rurales, con lo cual la interrelación que se establece entre las instituciones públicas y la sociedad civil es la clave para reproducir con garantías un modelo sostenible.

---

[46] FCOC, "Declaración de Mixto" (2003). Ver http://agora.ya.com/fcocca/Eventos/Foro/declamixco.htm (29-12-07).

Los primeros años del proceso se van a caracterizar por una escasa repercusión de las políticas ambientales. Es el período en el que el proyecto se encuentra en pleno diseño. ALIDES, documento que inspira la puesta en práctica de estas políticas, surge en 1994 y los instrumentos de participación tampoco se hallan regulados[47]. En sintonía con la trayectoria institucional, las organizaciones pecan de inmadurez, careciendo de la formación e información necesaria para elaborar una propuesta reivindicativa seria. Zabala (1999: 135-137) proponía a finales de la década de los años noventa una estrategia que se basaba en cuatro pilares:

- Resolución de los problemas del acceso a los recursos naturales, con especial énfasis en el acceso a la tierra con seguridad jurídica, posibilitando el manejo adecuado por parte del sector partiendo de la cultura productiva del campesinado.

- Integración vertical y horizontal de los sistemas productivos, potenciando la pequeña y mediana producción y permitiéndole la generación de excedentes y beneficios.

- Asegurar la conservación de la capacidad productiva de los ecosistemas organizando la producción agrícola con una visión estratégica a fin de que el nivel de producción que se alcance tenga características de permanencia. Este autor señala cuatro condiciones básicas para ello: seguridad alimentaria, diversificación agrícola y manejo poscosecha, control de los agricultores sobre las diferentes partes del proceso de producción y disponibilidad de tecnologías agropecuarias.

- Desarrollo de nuevas formas de gestión organizada y colectiva de los agroecosistemas, a alcanzar mediante la participación y representación en los espacios políticos donde se definen las líneas económicas, la revalorización del sector campesino como sujeto económico y la estimación de propuestas alternativas.

La cristalización del discurso ambientalista se instala definitivamente en las agendas centroamericanas tras el desastre provocado por el huracán Mitch, en 1998. La iniciativa de la sociedad civil tuvo un papel crucial. La reconstrucción trajo consigo la creación de espacios de concertación y

[47] El sector ambientalista de la sociedad civil forma parte de las organizaciones campesinas que se alinean en ICIC, pero la fortaleza reivindicativa de esta primera época tiene un claro sesgo social. Por su parte, el CCSICA surge en 1995 y el FOSCAD tendrá que esperar hasta 2004 para ver la luz.

solidaridad con una amplia base social cuya acción alcanzó continuidad con la creación de Centroamérica Solidaria, una iniciativa que aglutinaba a diversas organizaciones nacionales, llegando a estar presente en las reuniones de los grupos consultivos para la reconstrucción, tanto en Estocolmo (1999) cono en Madrid (2001).

La creación de las principales plataformas se sitúa en la primera mitad de los noventa. La Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), la Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México y Centroamérica (UPROCAFÉ) y la Asociación Latinoamericana de Pequeños Caficultores-Frente Solidario, que datan de 1991. Con posterioridad, en 1994, se crearía la Asociación Coordinación Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria de Centroamérica (ACICAFOC). Su puesta en marcha se sustentó en el apoyo de Vía Campesina, a través de ASOCODE, y posteriormente de la cooperación internacional y de otros organismos como las Naciones Unidas, a través de la FAO. Entre tanto, en 1993 se instala en Managua Vía Campesina, una organización de ámbito internacional que apoya el fortalecimiento de este sector en todo el mundo, y que en la región ha estado detrás de ASOCODE y ACICAFOC, entre otras.

ASOCODE fue la organización que obtuvo un mayor protagonismo en los momentos iniciales. Con la financiación del programa Ibis de la cooperación danesa, se concibió como una mesa de concertación y negociación de temas regionales de política económica, buscando incidir en políticas sobre el sector campesino regional para desempeñar un trabajo gremial bajo la modalidad de intercambios y campañas de incidencia. Morales y Cranshaw (1997: 22-27), en un trabajo elaborado para el financiador, nos muestran un análisis exhaustivo de la labor llevada a cabo por esta organización en los primeros años de su existencia.

Tras una primera etapa centrada en los aspectos gremiales y políticos, elaboró un Plan Estratégico en 1996 que daría pasó a una época más constructiva de planteamientos económicos y sociales, aunque en realidad supuso un claro freno a su actividad, viendo declinar su protagonismo de forma clara. Hasta ese momento fue capaz de crear el primer movimiento campesino con posibilidad de estar presente en los espacios donde se fraguaban las políticas que afectaban a sus intereses, además de otros logros de relevancia como la creación de mesas nacionales y el desarrollo de una agenda y una visión regional. Las dificultades a la hora de establecer consensos desde los

diferentes niveles nacionales, la falta de liderazgo y la escasez de resultados, entre otros, se apuntan como las causas de su debilitamiento.

Bajo el liderazgo de ASOCODE se articularon las primeras reivindicaciones del sector. Éstas giraron en torno al establecimiento de mecanismos y procedimientos claros para el trabajo conjunto entre los gobiernos y las organizaciones campesinas en el diseño de políticas a través del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Demandas de políticas de ayuda financiera, como un mayor acceso al crédito y el apoyo gubernamental a la deuda campesina con la banca pública; de políticas de asistencia técnica y transferencia tecnológica; o las ayudas a la promoción y comercialización de la producción, están ya presentes en el programa de ASOCODE. Enríquez atribuye, a su vez, las siguientes propuestas de incidencia regional a esta misma organización, algunas de las cuales ya se han señalado (Enríquez, 1999: 43-44):

- Establecer una estrategia productiva que atacase los problemas desde el punto de vista de reactivación e incremento de la capacidad de producción regional, lo que implicaba retomar el problema del acceso a la tierra. Esta estrategia debía asimismo generar una demanda nacional y regional dinámica, estable y creciente, que permitiera la existencia de precios estables que remuneraran de forma suficiente al productor sin mermar al consumidor, lo que exigía una política de redistribución del ingreso y de promoción y desarrollo de la pequeña y mediana propiedad agraria. Debía también resolver los problemas relacionados con la comercialización e implementar estrategias de desarrollo y transferencia tecnológica, tal y como se ha indicado anteriormente.

- Creación de una política de diversificación de la producción compatible con una política de autosuficiencia alimentaria del sector campesino que además busque una autosuficiencia alimentaria para la sociedad de la región en su conjunto.

- Creación de instrumentos propios y alternativos de comercialización, adecuación e industrialización de la producción, tanto a nivel del istmo como a nivel nacional.

- El desarrollo de los instrumentos legales e institucionales que permitieran la creación de un esquema regional de comercialización de granos que establecieran un libre mercado intrarregional y, a la vez, un esquema para la protección del mismo en relación con el mercado internacional.

- La implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico, impulsando un verdadero proceso de transformación agraria que diera acceso, además de la tierra, al capital necesario para su desarrollo, así como a los principios indispensables para viabilizar las propuestas productivas.

- La atención a los campesinos organizados cuando planteasen mecanismos para la defensa de sus procesos productivos, sugiriendo dos ejes en la política de comercialización: la creación de sistemas de almacenamiento de productos para la exportación y la regulación de las intermediaciones para evitar la pérdida de valor de los excedentes; y políticas bancarias y de crédito comunes en toda la región, con mecanismos de protección anti dumping frente a terceros, sistemas de aranceles únicos, bandas de precios unificadas y fondos para la reconversión productiva de las explotaciones.

Todas estas propuestas parecen ser tomadas de su programa de estrategia productiva, que data de 1991. Como se puede observar, la propuesta de ASOCODE iba más allá de la defensa de intereses sectoriales, adquiriendo una visión de auténtico cambio global en el desarrollo centroamericano.

En la actualidad, ASOCODE parece estar en proceso de extinción, si nos atenemos a la información suministrada por RUTA. El excesivo protagonismo de su dirigencia y problemas financieros de la propia ASOCODE y de algunas de las organizaciones que la conformaban son sus causas principales. Varias de las organizaciones se dividieron, otras cerraron y otras prefirieron separarse. Actualmente, continúan funcionando algunas de sus organizaciones miembros, pero la instancia de ASOCODE está siendo sustituida por Vía Campesina de Centroamérica[48].

El liderazgo de ASOCODE estuvo presente también en la creación de foros y plataformas regionales de la sociedad civil. Junto con UPROCAFÉ, estuvo entre las organizaciones que fundaron ICIC, al igual que posteriormente ambas formaron parte de las organizaciones fundadoras del CCSICA y están presentes en el Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD) que, como ya hemos hecho referencia, se constituye como órgano consultivo de la sociedad civil en el CCAD. En estos mismos organismos –CCSICA y FOSCAD- se encuentran CICAFOC y el Frente Solidario, si bien éstas no formaron parte de ICIC ni de las organizaciones iniciales del CCSICA, ingresando en Septiembre de 1996. Si bien UPROCAFÉ y el Frente Solidario son organizaciones específicamente del ramo cafetalero

[48] Ver Proyecto RUTA. Documento de trabajo nº 24 (2007), p. 47

y forman parte de redes del ámbito latinoamericano, se puede decir que comparten visión y propuestas muy cercanas a las que hemos expuesto para ASOCODE.

En lo que respecta a ACICAFOC, nació bajo el apoyo organizativo de ASOCODE y de Vía Campesina, como ya hemos indicado, comenzando desde abajo con las organizaciones locales de base. Según RUTA, el éxito que ha obtenido "*radica en que no se han convertido en representantes de ellos, sino que las organizaciones se siguen representando en todas sus gestiones, mientras que ACICAFOC funciona como una instancia de concertación y de gestión. No sustituyen, apoyan*"[49]. Está conectada con sectores de carácter comunal, indígena y ambiental, lo que le provee de una visión de mayor alcance y, por lo tanto, está muy cercana a las propuestas comunales, tales como la seguridad alimentaria y la sostenibilidad económica en armonía con el medio ambiente. Actualmente la integran 52 organizaciones cooperativas, federaciones de cooperativas y otras asociaciones y colectivos. Sus objetivos están más centrados en la apertura de espacios de participación a nivel nacional y regional desarrollando y fortaleciendo el empoderamiento local[50]. Hasta ahora, se ha mostrado muy abierta a la formación de alianzas y a la participación en todas las instancias que permitan la participación de las comunidades campesinas en las políticas que atañen a sus intereses.

En estos momentos, el protagonismo recae también en otras plataformas que han ido surgiendo a lo largo de estos años. Aunque trataremos de ello más adelante, cabe ya mencionar aquí la existencia de iniciativas como el Movimiento Indígena y Campesino de Mesoamérica (MOICAM), un producto del Plan Puebla Panamá (PPP); la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (CID) que surge a raíz de las negociaciones del DR-CAFTA; Centroamérica Solidaria (CAS), puesta en marcha a raíz de la catástrofe del Mitch; y Vía Campesina, una red de ámbito mundial que estaría buscando un mayor protagonismo ocupando el vacío dejado por ASOCODE[51]. Todas estas expresiones se mantienen hasta ahora al margen de las instituciones oficiales de la integración, lo cual nos da nuevos elementos de juicio sobre la situación actual del proceso y de los órganos de representación de la sociedad civil en el mismo. Para RUTA, "*a pesar de la importancia de las instancias regionales [...], el CC-SICA está integrado por una gran cantidad y variedad de organizaciones de la sociedad civil que hacen*

49 Ibídem, p. 48
50 Ibídem
51 Ibídem, p. 9.

muy difícil alcanzar consensos con la rapidez que la producción agropecuaria lo requiere. El sector agropecuario ha tratado, por su parte, de participar activamente en el proceso de integración centroamericana, pero no lo ha logrado en su totalidad".

La creación del Foro Permanente de la Sociedad Civil en 2001, y posteriormente el FOSCAD en 2004, supuso un nuevo revés para el CCSICA, ya que la existencia de un nuevo foro de participación más especializado e instrumental llevó a estas organizaciones a volcar sus principales recursos y esfuerzos en este órgano. Este es el origen de que el CCSICA no haya dado reconocimiento oficial a un órgano que le hace sombra a pesar de que nunca dejaron de colaborar.

b.3.3) Sector cooperativo

Este sector posee grandes similitudes tanto con el sector campesino como con el de las micro, pequeñas y medianas empresas, ya sea en lo que se refiere a su perfil productivo, a sus intereses en torno a la integración y a su problemática regional en general. Por ello, sus posicionamientos, reivindicaciones y demandas suelen ser en gran medida coincidentes. No obstante, la fortaleza que ha adquirido el movimiento cooperativo en las últimas décadas y su tradicional alejamiento del proceso de integración regional centroamericano lo hacen merecedor de un tratamiento específico. Como le ocurre a los pequeños productores y a la pequeña y mediana empresa, el principal problema que enfrentaba –y que aún permanece vigente- el sector cooperativo estaba relacionado con las políticas de apertura comercial de la región y el impacto que éstas tendrían sobre los pequeños productores, debido a las deficiencias de competitividad del sector. En concreto, el sector cooperativo se mostraba como uno de los más sensibles a dicha apertura, por cuanto se mostraba como un instrumento muy importante en materia de seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza. Sus reivindicaciones se encuentran muy cercanas por un lado a la de los sectores campesinos, especialmente en lo que respecta a las políticas de desarrollo territorial, propiedad de la tierra y descentralización; y por otro a los sectores de las mipymes, especialmente en temas relacionados con las políticas de apoyo financiero y fomento de la competitividad.

Aunque existe un gran número de expresiones cooperativistas en la región, el liderazgo en la representación a nivel regional viene siendo ocupado desde principios de la década de los noventa por la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA). Esta plataforma reúne 83 cooperativas de diverso signo, integradas en más de 10.000 empresas y con más de 2.500.000 de socias y socios cooperativistas pertenecientes a 9 países de Centroamérica y el Caribe, incluyendo un buen número de cooperativas

de Puerto Rico, República Dominicana y las Antillas Holandesas. De esta masa social, en torno al 67% de sus afiliados pertenece al ámbito de la integración centroamericana –incluida la República Dominicana-, quedando un importante grueso de cerca del 30% en entidades puertorriqueñas, mayoritariamente cooperativas de ahorro y crédito. Los países con mayor representación son Costa Rica y Panamá, quedando los demás con una representación bastante menor, muy notoria en el caso de Nicaragua por el hecho de que ésta es muy baja. Posee, por tanto, una base social muy importante que le permite contar con una buena plataforma organizativa, de servicios a sus afiliados, de promoción e incluso de investigación, que ha permitido la realización de algunos estudios de investigación vinculados con el movimiento cooperativo regional.

De sus tres ejes estratégicos, los dos primeros se refieren al desarrollo institucional de sus afiliados y al fortalecimiento de la presencia del movimiento cooperativo en todos los ámbitos posibles de participación tanto a nivel nacional como regional, lo que da una idea de sus fines, tendentes a la mejora de competitividad y al cabildeo de sus afiliados. A pesar del pragmatismo que sugiere su estrategia corporativa, lo cual ha venido demostrando con su presencia en todos los espacios de participación abiertos –incluidos el CACI y el ICIC al mismo tiempo-, se ha mostrado crítica con las políticas de apertura promovidas desde el espacio regional, ya fuera en los debates acerca del ALCA, las negociaciones y posterior firma del DR-CAFTA y su posicionamiento actual con respecto al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA)[52]. Para enfrentar estos retos, reclama un mayor compromiso con las políticas de fortalecimiento a los pequeños productores y a las pymes, con objeto de hacerlas más competitivas[53]. Su participación en el proceso ha sido siempre muy activa y posibilista, participando como miembro constituyente del CCSICA.

El resto del movimiento cooperativo centroamericano ha estado tradicionalmente muy atomizado desde la eclosión en la década de los noventa. La ayuda de la cooperación internacional permitió reconstruir un movimiento que hasta entonces se distinguía por el localismo y por el predominio de las cooperativas de ahorro y crédito, con una escasa presencia de las cooperativas de producción[54]. Hasta fechas más recientes, desde el cooperativismo centroamericano no se consiguió forjar alianzas de incidencia

52 Ver http://groups.msn.com/udhr5sgg1nc/cccca.msnw (30-12-07).

53 Ibídem.

54 La excepción era Costa Rica, y las causas de origen político nuevamente son aquí recurrentes.

regional más que en el caso que hemos visto de la CCC-CA. En unos casos por la propia debilidad de los movimientos cooperativos nacionales que se iban formando, en otros por la desconfianza y el desconocimiento hacia el proceso de integración. Recientemente, este panorama está cambiando. En la actualidad existen ya otras plataformas que vienen agrupando al movimiento cooperativista a nivel regional, de las cuales unas se están mostrando abiertas a la incorporación a los espacios de participación creados por la integración y otras utilizan sus propios canales de incidencia regional. Generalmente, suelen estar muy cercanas a los ámbitos de incidencia de las asociaciones y grupos campesinos e indígenas, por lo que buena parte de ellas se integran en organizaciones como MOICAM, ACICAFOC o a la Iniciativa Mesoamericana CID. Pero aún existe una parte importante del movimiento cooperativo centroamericano que permanece sin coaligarse a instancias de índole regional o supranacional[55], lo que supone una merma importante para el movimiento cooperativista y para la integración[56].

b.3.4) Sector de la micro, pequeña y mediana empresa

Considerado como uno de los sectores claves de la economía centroamericana, este sector comienza a organizarse regionalmente desde la primera mitad de los noventa, teniendo como representantes más notorios al Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI) y a la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE).

COCEMI estaba integrado por 126 organizaciones de representación nacional, denominados Comités Nacionales que operaban en toda la región. Según consta en su documento denominado "Plataforma de Acción", representaba a más de 50.000 empresarios y empresarios de todos las ramas y sectores de la microempresa[57]. Su objetivo era la promoción del desarrollo económico y social de los microempresarios centroamericanos, asumiendo su representación sobre los valores de la democracia. Para ello ejercía una labor de asesoramiento sobre los respectivos comités nacionales, promoviendo y fortaleciendo los espacios de intercambio entre sus representados y el resto de los agentes institucionales. Por su parte, CONCAPE tenía como objetivo general la creación de lazos de

55 Ver Proyecto RUTA. Documento de trabajo nº 24 (2007). También se puede

56 Para una opinión cualificada al respecto, ver Monge, L. A. "Discurso pronunciado en la sesión inaugural del I Congreso de Cooperativas del Caribe". Limón, 6 de agosto de 2003. En http://pln.or.cr/galeria/dlama02.htm (30-12-07)

57 COCEMI, "Plataforma de acción" (1997), p. 5

amistad, solidaridad y cooperación entre sus miembros, estando formada por cuatro organizaciones nacionales, con sede en Guatemala.

Como en la mayoría de los sectores productivos de la región, desde la pequeña empresa se miraba con recelo el proceso de liberalización comercial, entendiendo que eran mayores las amenazas que las oportunidades. Por ello, las principales reivindicaciones se sitúan también en torno a la necesidad de llevar a cabo un proceso de reconversión productiva y el establecimiento de políticas de apoyo al sector con objeto de hacerlo más competitivo. Monterrosa señala la creación de un fondo de reconversión y una reducción gradual y selectiva de los aranceles como propuestas realizadas por las organizaciones (Monterrosa, 1998: 227-228).

Por su parte, Enríquez se centra en los seis puntos[58] señalados por COCEMI en su documento de "Plataforma de Acción", que son los siguientes (Enríquez, 1999: 45-46):

1. Introducción de criterios de equidad y competitividad en la prestación de servicios financieros para la microempresa

2. Mecanismos de mercado que alienten y entrenen a la microempresa en el desarrollo de procesos de especialización y complementariedad.

3. Aliento a los procesos de competitividad al interior del conjunto de entidades sin fines de lucro, privadas y públicas, que prestan servicios a las microempresas.

4. Introducción de criterios de flexibilidad y adecuación en las normas referidas a la formalización, el financiamiento y la tributación.

5. Constitución o fortalecimiento de instancias locales de fomento para el desarrollo económico local.

6. Incorporación de los empresarios de la microempresa a espacios de discusión y decisión referidos a los temas de desarrollo empresarial.

En resumen, desde el sector se estaba proponiendo dos líneas de actuación. Una política de reconversión industrial dirigida hacia las Mipymes que

[58] El documento de COCEMI señala doce puntos. Enríquez se está refiriendo aquí a los 6 puntos que, según su criterio, atañen a la integración regional.

permitiera afrontar con éxito la apertura comercial a la que se enfrentaba la región; y una política financiera que dotara de instrumentos de financiación para el sector y un mejor acceso al crédito.

CONCAPE formó parte de ICIC y posteriormente constituyó junto otras organizaciones el CCSICA. COCEMI se incorpora al CCSICA en septiembre de 1996. Sin embargo, en la actualidad, ambas organizaciones se encuentran fuera del CCSICA, sin que en este organismo se encuentre representación alguna de la pequeña y mediana empresa. La atención que este sector ha recibido por parte de la práctica totalidad de las administraciones nacionales y regionales permite pensar en una reestructuración de los espacios de participación para las organizaciones de la sociedad civil. La creación del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa (CENPROMYPE), una institución regional que nace como organismo autónomo dependiente del Subsistema Económico en 2001, puede servirnos de referencia para mostrar el nuevo escenario.

La constitución de este organismo contempla en el artículo 18 de su Convenio Constitutivo, firmado por los presidentes en El Salvador el 15 de Junio de 2001, el establecimiento de un Comité Consultivo que "*estará integrado por representantes de sectores afines a la MYPE que formen parte del CCSICA*[59]". Este artículo responde de forma racional a los criterios que debieran estar presentes a la hora de dotar de espacios a los diferentes organismos que se van creando en el marco del proceso de integración regional. No obstante, en la práctica, el espacio que debía ocupar este comité ha sido usurpado por el denominado Comité MIPYME Centroamericano (CMC), creado en Julio de 2007 en San Salvador por la dirección de CENPROMYPE con el apoyo de la Cooperación Alemana (GTZ) y la Cooperación Británica (DFID), en una muestra más de desconfianza hacia el CCSICA. Naturalmente, de los 29 miembros de este CMC, no todos forman parte del CCSICA, como instruía el artículo 18 del Convenio Constitutivo. Es lógico, por tanto, que estas organizaciones hayan desaparecido como miembros del CCSICA, ya que los espacios de participación donde se dirimen los intereses del sector no tienen a dicho órgano como interlocutor.

[59] Convenio Constitutivo del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE), (2001), p. 4. En http://www.sica.int (30-12-2007)

c) Las nuevas expresiones de la sociedad civil

En este apartado incluimos a todas aquellas organizaciones que recogen expresiones novedosas de la sociedad civil centroamericana, cuya representación no había sido habitual hasta entonces. Se originan ante una demanda de la sociedad anteriormente inexistente o acallada, y reflejan todo lo que de nuevo tiene esta nueva sociedad civil centroamericana. Incluimos aquí a las organizaciones de derechos humanos, de mujeres, étnicas y de carácter institucional municipal que han mostrado interés o participan en procesos relacionados con el proceso de integración regional centroamericano, tanto desde su participación en los organismos "oficiales" del mismo como desde otros foros ajenos al mismo.

En Derechos Humanos, la organización más representativa es la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA). Es también la más antigua y la que expresó desde un primer momento una clara vocación integracionista. En la dura época de su creación, 1978, la lucha por la libertad, la democracia y la defensa de los derechos humanos constituía un vínculo de gran valor. En 1997 reunía a 12 organizaciones populares de todos los países de la región (Morales y Cranshaw, 1997: 30), a las que les brindaba capacitación en materia de derechos humanos. "*El hecho cualitativamente novedoso de CODEHUCA fue no solo mantener una visión regional desde la perspectiva de los derechos humanos, sino realizar esta tarea desde y con las mismas víctimas, mediante una interacción llevada a cabo desde las primeras asambleas que generó múltiples procesos educativos que fueron configurando un sentimiento regional, inédito hasta esos momentos*" (Segreda y Camacho, 1999: 156-157).

La búsqueda de la identidad regional estuvo siempre presente en su accionamiento. Ello se vio reflejado en una participación muy activa en ICIC, en Concertación Centroamericana y en el CCSICA. Su actitud frente al proceso de integración se ha mostrado siempre proactivo, aunque sus posiciones difieren del rumbo que ha tomado el proceso. Segrega y Camacho las sintetizan en las siguientes:

- Cualquier iniciativa que no oriente su labor a la erradicación de la pobreza va a fracasar. No es recomendable confiar esta tarea a la ilusoria teoría neoliberal del desborde.

- Es fundamental que la integración centroamericana se realice con el apoyo de una sólida base social. La contribución de la sociedad civil en esa tarea es necesaria e imprescindible.

- Para lograr ese apoyo, se requiere de un proceso educativo en democracia y derechos humanos, que forme de manera crítica a la sociedad civil.

- El paso consiguiente de lo anterior es lograr la modernización de los Estados centroamericanos, tarea históricamente difícil en América Latina.

- La incorporación de los diversos sectores que componen la sociedad civil centroamericana exige un proceso de pluriculturalismo. Hasta el momento, esto no ha ocurrido en algunas etnias y culturas de Centroamérica.

- No puede haber integración regional si no hay una defensa inteligente y firme de nuestros intereses regionales. La integración regional ha de servir par impulsar un verdadero desarrollo, con autonomía e independencia.

- La conjugación democracia-paz-derechos humanos de las mayorías, desde una perspectiva integral, son los elementos básicos que le dan viabilidad a un nuevo proceso de integración regional.

Las organizaciones y redes organizacionales de mujeres tienen diversos orígenes, anteriores incluso a otras organizaciones regionales. En número restringido, se encuentran ya a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en la casi totalidad de los países de la región, pero será especialmente a partir de la década de los ochenta cuando empiecen a hacerse notar. No obstante, la eclosión y la coordinación regional podría decirse que aparece en el marco de las actividades preparatorias y de seguimiento de la IV Conferencia de la Mujer en Pekín, en 1995 (Morales y Cranshaw, 1997: 39).

Es un movimiento que surge en el seno de otros movimientos sociales hasta su emancipación de ellos, dado que no cumplen sus expectativas reivindicativas. Para Epsy Campbell, "*el enfoque de género y la participación de las mujeres se convierte en un tema difícil para las organizaciones, porque la coherencia en este asunto implica un cambio estructural en las formas de trabajo y las estructuras de poder de las organizaciones. Por lo tanto, los programas específicos para las mujeres y las propuestas para la incorporación del enfoque de género, para promover una participación con equidad, se convierten algunas veces en amenazas para los líderes de las organizaciones*" (Campbell, 1999: 89).

Siguiendo con Campbell, en los primeros años del proceso, los beneficios de la integración centroamericana habían sido prácticamente inexistentes para el colectivo de mujeres de la región, quienes habían logrado escasos avances. En el mejor de los casos, afirma, "*el tema se había convertido en el objeto*

de los discursos oficiales, aunque sus intereses y sus realidades no eran realmente atendidos [...], el proceso de integración centroamericana se ha desarrollado con una escasa participación de la sociedad civil y con una casi nula participación de las mujeres; por lo que tratar el tema de la participación de las mujeres en la integración centroamericana es una cuestión urgente" (Campbell, 1999: 92).

Morales y Cranshaw recogen los primeros programas regionales reivindicativos con enfoque de género, surgidos a principios de los 90. En primera instancia, los sitúan en torno al Movimiento Amplio de Mujeres de Centroamérica y a su programa "La Corriente", integrado por grupos de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras. Con posterioridad aparecen la "Red Centroamericana de Mujeres en Solidaridad con trabajadoras de la Maquila", constituido en El Salvador; la "Coordinadora de Mujeres Sindicales de Centroamérica y El Caribe", la "Red Latinoamericana de Género y Economistas" y los grupos de enfoque de género del sindicato COCENTRA (Morales y Cranshaw, 1997: 39-40). En todos ellos predominan las demandas sectoriales, muy influenciadas por posicionamientos de tipo sindical, elevándose sobre propuestas políticas de coordinación estratégica a nivel regional. Este panorama cambia de rumbo con la aparición en 1996 del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana (FMIC), que aspira a estar presente en los espacios de participación en las políticas regionales. FMIC, que estará presente en ICIC y posteriormente en el CCSICA, ha terminado por convertirse en el instrumento de participación de estos colectivos en el proceso de integración.

El FMIC parte de la necesidad de que la sociedad civil juegue un rol efectivo en el proceso de desarrollo e integración regional beneficiando a las mayorías empobrecidas, una meta que sólo es posible conseguir con propuestas y dinámicas de gestión y organización democráticas, que garanticen la real y efectiva participación de las mujeres (Campbell, 1999: 87). Su objetivo es "*contribuir de manera protagónica en la construcción de un modelo alternativo de desarrollo para Centroamérica, en consenso con otros movimientos y sectores de la sociedad civil, que tome en cuenta las necesidades y prioridades de las mujeres centroamericanas, reconociendo su diversidad cultural, política e histórica*"[60]. A lo largo de estos años ha llevado a cabo una labor centrada en la identificación de los factores que obstaculizan en liderazgo de las mujeres en el proceso regional, o en los mecanismos que promueven la participación y el liderazgo de las mujeres en dicho proceso. Su agenda de trabajo priorizó temáticas

[60] Ibídem, p. 101.

como el empleo, la pobreza, la globalización y la integración regional, a partir de las cuales se elaboraron las siguientes propuestas[61]:

- Promover que las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en acuerdos a favor de la participación de las mujeres tomen acciones concretas antes del año 2000, para garantizar que los puestos de dirección y decisión estén ocupados en forma equitativa e igualitaria entre mujeres y hombres.

- Abrir un amplio debate, sistemático, a nivel interno de las organizaciones y de las coordinaciones de la sociedad civil, sobre la historia y perspectivas de Centroamérica y sobre los roles que han sido asignados y que han tomado los hombres y las mujeres, para que se pueda aprender del pasado y de las relaciones asimétricas que ubican a las mujeres en posiciones de subordinación.

- Propiciar que del mismo modo en que se hacen propuestas de participación de las mujeres en el plano público, se realice un debate y propuestas concretas para que los hombres asuman responsabilidades, en el plano de lo privado, en lo que se refiere al trabajo doméstico.

- Permitir espacios de participación y de decisión al Foro de Mujeres no como simples espectadoras, ni como la única posibilidad de participación, sino como una organización que hace propuestas y que sirve de instrumento para lograr avances contra la inequidad de género.

- Hacer un frente común entre las organizaciones de la sociedad civil comprometidas, para proponer mecanismos a los gobiernos para el cumplimiento de los acuerdos que beneficien a los desfavorecidos en Centroamérica, entre los que se encuentran las mujeres.

- Mantener un intercambio permanente entre las organizaciones de la sociedad civil sobre ideas, propuestas y acciones para el fortalecimiento de la democracia, que permita que las mujeres disfruten el derecho de una ciudadanía efectiva.

- Promover y ampliar la participación real de las mujeres en los niveles nacional y regional de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en los espacios de dirección y toma de decisión.

---

61 Ibídem, pp. 103-105 (extracto no literal).

- Promover la participación de las mujeres en los espacios de dirección y decisión, teniendo en cuenta el carácter de las organizaciones nacionales y regionales.

- Integrar de manera efectiva el enfoque de género en la institucionalidad centroamericana, garantizando que los intereses de las mujeres de todos los sectores se incluyan en los programas y proyectos. En este proceso, es muy importante la participación efectiva de las organizaciones civiles, especialmente de las mujeres de esas organizaciones. Para lo cual, es imprescindible identificar diferentes canales de relación entre la institucionalidad y la sociedad civil, no limitándose únicamente al CCSICA.

- Garantizar la incidencia de la sociedad civil, con una activa participación de las mujeres, a través del CCSICA y de todas las instancias de la institucionalidad centroamericana, en la definición de estrategias, políticas, programas y proyectos de la integración.

- Generar un proceso sostenido, encaminado a que las mujeres accedan a la propiedad de los recursos de producción y al empleo digno y bien remunerado, que contribuya con la calidad de vida de las mujeres y con el acceso al poder político en condiciones de igualdad.

- Priorizar económicamente, dentro de los presupuestos de las organizaciones, recursos especialmente dirigidos al trabajo y capacitación en género de mujeres y hombres. Del mismo modo, apoyar financiera y políticamente los espacios de encuentro de las mujeres dentro de las organizaciones.

En esta extensa propuesta, observamos como las reivindicaciones sectoriales se equiparan, al menos, en número e importancia a las propuestas de incidencia regional, sin desligarlas de los diferentes escenarios donde su debate debía ponerse en práctica. El marco de la acción de FMIC se va a situar en las plataformas de ICIC y el CCSICA, desde donde ha tenido un papel relevante con la apertura de espacios, la creación de alianzas con otros grupos de la sociedad civil y la generación propuestas de participación.

Tras esta intensa primera época, en la que se forja el reconocimiento actual, el movimiento ha conocido un período de altibajos en los que se han mezclado algunos logros importantes con cierta decadencia. A los problemas financieros habituales del sector en la región y la subsiguiente dependencia de la ayuda internacional se han unido unos resultados efectivos muy escasos que apenas

han modificado la pauta estructural que predomina sobre la problemática de la mujer en Centroamérica. Sin embargo, el tema de género se ha incorporado definitivamente a la agenda de integración. En este sentido, uno de los hechos más relevantes ha sido la creación en Junio de 2005 del Consejo de Ministros de la Mujer Centroamericano (COMMCA), un órgano institucional del SICA que se incluye en el Subsistema de Integración Social. La creación de este consejo incorpora, por primera vez y de manera oficial, la perspectiva de género en el marco de la integración regional centroamericana. Su recientísima puesta en práctica no permite aún vislumbrar la evolución de dicho órgano, pero probablemente contará con una asesoría técnica en la que podrían incorporarse algunas de las organizaciones regionales de este sector. Habrá que ver la fórmula que se adopta dado que, aunque la creación del espacio es positiva por sí misma, podría afectar directamente a la credibilidad del CCSICA de repetirse algunos defectos ya señalados para otros organismos de esta índole. La creación de espacios de participación directa desligados de la supervisión del CCSICA terminaría por vaciar de contenido su misión.

La condición multiétnica y multicultural de las sociedades centroamericanas no se hace visible hasta la década de los ochenta. Este cambio va a llegar de mano de una serie de reformas legales, aún muy tímidas, que se ponen en marcha en algunos países de la región, propiciadas por efecto del conflicto armado, una mayor organización de estos grupos y por la presión internacional. Coincidiendo con la pacificación y la democratización, los sectores indígenas y afrodescendientes comienzan a adoptar nuevas estrategias organizativas.

La primera característica relevante de este sector es su gran heterogeneidad con base en dos comunidades étnicas aglutinantes: la comunidad indígena y la comunidad negra de la cuenca caribeña. A pesar de ello, los problemas que les acucian son muy similares. Muy marcados por la pobreza, las tres cuestiones principales que fundamentan sus reivindicaciones son la defensa de la tierra, de su cultura y una mayor atención en los aspectos del desarrollo; ninguna de las dos primeras forma parte de la agenda de la integración. Para la mayoría de las comunidades indígenas, la tierra constituye su principal fuente de obtención de recursos y la garantía de perduración como colectivo. El acceso a la tierra y su control constituye una de las causas principales de conflicto (Barrigón, 1999: 111-112), pero no menor que la carencia de servicios que el estado proporciona a estas comunidades, tanto en lo cultural como en lo social.

Esta heterogeneidad de la que hablamos se muestra igualmente a la hora de organizarse. Existen múltiples grupos en cada estado con especificidades propias

y, por tanto, con demandas en ocasiones escasamente generalizables. Además de las representaciones formales legitimadas por los estados, existen también otro tipo de agrupamientos fundados en las tradiciones. Por si fuera poco, se encuentran estrechamente vinculadas con otro tipo de organizaciones de tipo comunal, campesino o ambiental, conformando una compleja red de intereses que complica en ocasiones la comprensión y el ordenamiento de sus propuestas.

Todas las razones hasta aquí argumentadas se encuentran presentes a la hora de entender la escasa participación de las organizaciones de tipo étnico en el proceso de integración, sobre todo en el momento en el que se fragua todo el proceso que venimos exponiendo. Además de ellas, la inexistencia de una organización de tipo regional en estos primeros instantes del proceso es un factor principal. Este es el motivo al que alude Barrigón, quien añade que, sin embargo, "*los pueblos indígenas han sostenido una amplia discusión sobre la integración, porque esta ha sido entendida como la inserción de las sociedades indígenas en el sistema nacional, negando la especificidad propia de los pueblos indígenas*" (Barrigón, 1999: 114). Razón que bien pudiera estar detrás de un alejamiento de estos grupos al proceso.

La articulación a nivel regional tiene lugar en la década de los noventa. Concretamente se inicia en 1993, con la primera reunión de los líderes y dirigentes indígenas con objeto de poner en marcha una organización de tipo regional. La primera organización que aparece vinculada a las políticas regionales es el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI), pero no será hasta la creación del Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) cuando se oriente un discurso más consolidado sobre los intereses de las comunidades indígenas en el proceso de integración. El CICA se crea en 1996 para representar estos precisamente estos intereses junto a otros[62], tal y como se expresa en su agenda prioritaria. Su incorporación al CCSICA data del mismo 1996, sin que hubiese participado en ninguna de las plataformas previas. Entre sus posicionamientos iniciales, priorizaba el cumplimiento de algunas condiciones previas que permitiesen una verdadera participación. Entre ellas destacan:

- Líneas de acción que permitan atender los niveles de pobreza con la participación directa de las comunidades.

- Apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones de pueblos indígenas que les permita consolidar su proceso de autogestión

[62] Los otros seis temas eran: derechos indígenas, identidad y cultura, economía indígena, comunicación e información, fortalecimiento organizativo y mujer indígena.

- Reconocimiento por parte de los Estados de que las naciones indígenas comparten territorios transfronterizos, fomentando, en coordinación con los diferentes pueblos indígenas, propuestas de solución a los conflictos existentes en esta materia.

- Reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la región y la no injerencia de los gobiernos en los asuntos internos de los pueblos indígenas.

- Ratificación y aplicación de los convenios y leyes que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas.

La otra comunidad presente en la región, la afrodescendiente, cuenta también con la presencia de la Organización Negra Centroamericana (ONECA), que reúne a más de una decena de organizaciones de las etnias instaladas en la vertiente caribeña de la región (garífunas, mismitos, creoles o rama), así como a organizaciones garífunas existentes en los Estados Unidos. ONECA se crea en el mismo año, 1996, y pertenece desde ese mismo año al CCSICA y posteriormente al FOSCAD. Sus propuestas en torno al proceso de integración no difieren de las ya expuestas para el sector, centrándose en la participación en los diferentes espacios creados y en la representación de intereses de sus asociados.

Las asociaciones nacionales de municipios existentes en la región a comienzos de la década de los noventa se caracterizaban por su debilidad y por un escaso protagonismo en el diseño de las políticas municipales. Esta falta de relevancia política se debía a la inexistencia de espacios de actuación y a una escasa atención sobre las políticas de desarrollo territorial, en un marco estatal caracterizado por el centralismo republicano. La puesta en práctica de las nuevas tendencias en las políticas públicas de desarrollo, basadas en un mayor protagonismo de las políticas territoriales, trajo consigo la necesidad de dotar de mayores competencias de administración y gestión de políticas públicas a las municipalidades, para lo cual era necesaria la puesta en práctica de una normativa de descentralización administrativa. El planteamiento de esta nueva estrategia se encuentra presente también a nivel regional, reflejado en ALIDES, y a nivel continental, tal y como se manifiesta en los acuerdos presidenciales adoptados en las Cumbres de las Américas.

La transformación registrada dio lugar a la aparición de nuevas responsabilidades, nuevos instrumentos, nuevos intereses y nuevos escenarios donde defenderlos. Se hacía, por tanto, necesaria la creación de una entidad de

tipo regional que se encargara de defender estos intereses en el nuevo escenario regional definido por la integración centroamericana. Esta entidad va a ser la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), creada en Septiembre de 1991 a instancias de los propios líderes locales, e integrada por municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones centroamericanas, nacionales, regionales, departamentales o provinciales. Las asociaciones nacionales que las componen son la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) de Costa Rica, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), la Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA).

El objetivo de FEMICA es la promoción de los intereses de los municipios de Centroamérica, fortaleciendo su capacidad gerencial y política e impulsando los procesos de desarrollo y estrategias de combate a la pobreza. FEMICA promueve también un nuevo ordenamiento estratégico político-administrativo al interior de los países, orientado a la descentralización del poder de las funciones del Estado y de la gestión de los recursos públicos63. Su estrategia de acción parte del principio responsabilidad nacional, contribuyendo al logro de los objetivos y prioridades establecidas por sus respectivos gobiernos nacionales. La labor de FEMICA se ha situado básicamente en el asesoramiento a los municipios, informando, formando e impulsando consensos a nivel regional que incidan sobre la responsabilidad de los municipios con el desarrollo de sus poblaciones. Todos ellos se han aglutinado en torno a cinco ejes: transparencia, desarrollo económico local, gestión local de riesgo, seguridad ciudadana y finanzas municipales[64].

Su posición con respecto al proceso de integración ha sido de neutralidad, muy acorde con su carácter interinstitucional de carácter no partidario. Esta misma posición es la que mantuvo en los momentos previos a la constitución del CCSICA, del que posteriormente formaría parte como miembro fundador, manteniéndose equidistante de las diversas plataformas que intervinieron en el debate sobre el diseño del espacio de participación de la sociedad civil en el proceso de integración.

63 En http://femica.org/institucional/quienes_somos.php (2-1-2008)

64 FEMICA. "Estrategia de acción" (2004), p. 1. En http://femica.org/archivos (2-1-2008)

d) Redes, foros y coordinaciones de la sociedad civil centroamericana

Finalmente, como colofón a este recorrido sobre la personalidad de cada uno de los actores de la sociedad civil centroamericana que estuvieron presentes en el momento de la creación de este espacio de participación, nos detenemos en estas organizaciones complejas que vienen a ser el espejo de este universo intrincado y abigarrado de representaciones, intereses y participación que es la sociedad civil. Para identificarlas usaremos la definición expresada en el informe del "Estado de la Región" de 1999, donde se proponía un listado no exhaustivo de actores de la sociedad civil regional, entre los que se encontraban "*las redes, foros y coordinaciones regionales constituidas como puntos de diálogo y promoción de agendas difusas de organizaciones nacionales y centroamericanas*"[65].

Efectivamente, nos estamos refiriendo aquí a asociaciones de organizaciones de la sociedad civil cuya misión es la de apoyar, formar, investigar, intermediar, proponer, coordinar, incidir y promocionar, pero no la de la representación directa o la participación, aunque hubo momentos –especialmente en los confusos momentos iniciales en que se estaba dilucidando el modelo de participación en el proceso- que pudieron haber hecho pensar a alguna de estas redes de organizaciones que podrían constituirse como la voz y representación de los sectores o grupos que representaba.

Sus actividades respondieron a problemas comunes, incluso globales, similares a los de otros ámbitos extrarregionales, por lo cual aquellas que sobrevivieron terminaron convirtiéndose en auténticas redes de organizaciones de carácter hemisférico y, con ello, abandonando sus centros de operaciones en la región por otros de mayor incidencia dentro del conjunto de Latinoamérica.

Nuestras primeras referencias para estudiar la acción de estas organizaciones en los albores del proceso se sitúan en FEDEPRICAP, que auspició la incidencia del Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), primera red creada para elaborar propuestas de debate y acción para la creación de un espacio participativo de la sociedad civil en el marco de la nueva integración; y en el trabajo de Morales y Cranshaw de 1997 para FLACSO y la Cooperación Danesa sobre las redes financiadas por esta última. En el mismo se evalúa la acción en la primera mitad de los noventa de la Coordinadora Regional de Investigación Económica y Social (CRIES), la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (Concertación Centroamericana), la Asociación Latinoamericana de

[65] Estado de la Región. Parte III. Capítulo 13, (1999), p. 345

Organismos de Promoción (ALOP), el Programa Regional Coordinado de Educación Popular Alforja (Alforja) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), así como de ASOCODE y CODEHUCA, ya estudiadas en este trabajo. Todas estas redes, financiadas por la cooperación internacional, tienen como común denominador la conformación de un colectivo compuesto por ONGD con un perfil ideológico muy marcado y crítico con el modelo de desarrollo de la región.

Además de éstas redes, al final de la década de los noventa se articularon dos redes más en torno a la Coordinadora de la Sociedad Civil Centroamérica Solidaria (CAS), conformada tras la catástrofe del Mitch y muy focalizada en el seguimiento de los acuerdos de Estocolmo y en la Cumbre de Madrid; y la Coordinadora Centroamericana del Campo (CCC), una red de carácter específicamente sectorial para las organizaciones indígenas, negras y campesinas que recientemente se han integrado en la red global "Vía Campesina". Posteriormente, ya en los últimos años, se han configurado algunas otras redes que ya hemos mencionado anteriormente, como la Iniciativa Mesoamericana para el Comercio y Desarrollo (CID) o la Alianza Social Continental (ASC), ambas afiliadas a ALOP. Estas últimas son las que permanecen vigentes en el ámbito de la integración. CACI e ICIC fueron paulatinamente desactivándose una vez se puso en marcha el CCSICA mientras que el resto fue alejando el tema de la integración del foco central de sus actividades.

d. 1) El Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI)

La primera red que se configura como tal es el CACI. La creación del CACI comienza a fraguarse a raíz del Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA), en Junio de 1990, como una propuesta patrocinada por FEDEPRICAP (1993: 139-153). Posteriormente, en Junio de 1991, surge como propuesta efectiva del Primer Congreso de la Libre Empresa celebrado en Tegucigalpa, y como tal será presentada a los presidentes con motivo de la X Cumbre de Presidentes de San Salvador. En Diciembre de ese mismo año, en la XI Cumbre celebrada en Tegucigalpa, se informa a los presidentes de la constitución efectiva en base a la propuesta de la Declaración de Tegucigalpa de seis meses antes. En Junio de 1992, en el marco de la XII Cumbre de Presidentes de Managua, presentó un documento de posición mediante el que solicitaron a la Reunión de Presidentes aprobaran su reconocimiento como órgano del SICA. En esta propuesta se manifiesta de primera mano que el comité viene funcionando con regularidad desde el 21 de Agosto de 1991.

El objetivo del CACI fue la de constituirse como un foro representativo para el proceso de consulta que los organismos del SICA realizaran ante los entes no gubernamentales de carácter regional, recogiendo así el testigo de la retórica impulsada desde instancias gubernamentales nacionales y regionales acerca de la necesidad de contar con la participación de la sociedad civil en el nuevo proceso66. Así se manifiesta con la concepción que FEDEPRICAP formuló para este foro es intersectorial, recabando en principio el apoyo de algunos miembros de los sectores laboral y académico, aquellos que poseían ya por aquellas fechas -y por tanto con mayor tradición- alguna infraestructura organizativa67. Pero en su propia declaración de intenciones se muestran ya abiertos a la vinculación de cualquier otro sector u organización regional (FEDEPRICAP, 1993: 114). Se constituye, por tanto, como una plataforma pionera y nada sectaria, que alcanza a entender la importancia y los beneficios de un proceso de participación por parte de la sociedad centroamericana, propugnando una consulta obligada aunque no vinculante para las instancias oficiales.

El liderazgo de la iniciativa corrió a cargo de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) y de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT). Posteriormente se sumaron los sectores académicos (la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá, AUPRICA; y el Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA) y el cooperativista, con la Confederación de Cooperativas de Centroamérica y el Caribe (CCC-CA).

Esta configuración responde a la heterogeneidad subyacente al propio concepto de sociedad civil, dado que en ella se aglutinaron sectores de la empresa, los sindicatos, la academia y los cooperativistas. Todos ellos respondían a intereses específicos que se habían hecho eco de las primeras convocatorias de las cumbres presidenciales, conocedores de la novedad que significaba para la sociedad centroamericana la inauguración de un espacio como éste. Oficialmente, se constituirá en junio de 1992, como un foro de encuentro, concertación y proyección de múltiples sectores de la sociedad civil organizada regionalmente que mostraba su interés por desarrollar sus acciones en el marco de la integración centroamericana. En noviembre de 1992 obtuvo su puesta de largo por medio de la celebración de las primeras jornadas de trabajo realizadas en la sede del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (ICAES), en San José de Costa Rica.

66 En esas alturas del proceso presentes, por ejemplo, en los documentos emanados de la Cumbre de Antigua de 1990 o en el propio art. 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

67 Por esas fechas, se estaban conformando las primeras organizaciones de la nueva sociedad civil centroamericana, pero aún se encontraban muy incipientes.

A las organizaciones iniciales se fueron uniendo progresivamente la Confederación Centroamericana de Transporte (CCT), el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI), la Confederación Centroamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONCATEC), la Federación Centroamericana de Transportes (FECATRANS) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe (FECAEXCA). La inclusión de estas organizaciones no varió el carácter diverso que había dado lugar a su nacimiento. Sin embargo, la presencia de una parte del empresariado de la región fue esgrimido en un momento dado en su contra por parte de otras iniciativas recién surgidas en la región, quienes además de cuestionar su representatividad, la señalaban como adscrita a la agenda liberalizadora que se estaban llevando a cabo desde los gobiernos, algo que no sólo no está documentado sino que se contradice con el Plan de Acción que esta plataforma desarrolló para el año 1999-2000[68]. Esta agenda no se llegará a poner en práctica, dado que una vez dentro del CCSICA las organizaciones decidieron desmantelar la plataforma para reforzar la unidad en el seno del mismo. En ese momento, tal y como lo refleja su propio plan de acción, primaba el trabajo conjunto con otras organizaciones en el seno del CCSICA, centrándose en la demanda de una mayor voluntad política a los gobiernos del istmo para apoyar la construcción de espacios de integración que se estaban abriendo en todos los países.

d.2) Concertación centroamericana

Concertación fue un espacio que consiguió integrar desde fechas tempranas, 1988, a diferentes redes y coordinadoras de ONG de desarrollo regional. A partir de los encuentros iniciales de 15 ONGD se fueron construyendo paulatinamente plataformas de trabajo que articulaban las propuestas de las distintas organizaciones sin que ello implicara la relación directa entre ellas. Entre sus miembros, se contaban redes como Alfalit, ALOP, ARMIF, CELADEC, CODEHUCA o CRIES; además de coordinaciones nacionales de ONGD como COINDE de Guatemala, CIPHES de El Salvador, FONG de Nicaragua, el Consejo de Centros de Costa Rica, COPP de Panamá o ANDA de Belice, entre otras. Según Morales y Cranshaw, "*las relaciones de trabajo no se establecían entre ONGD particulares, sino entre organizaciones regionales de éstas y entre concertaciones nacionales de ONGD de los diversos países de la región*" (Morales y Cranshaw, 1997: 19).

[68] Plan de Acción 1999-2000. Plataforma del CACI. Reunión del CACI. ICAES Coronado, 8-6-1999.

Inicialmente, el objetivo de Concertación hubo de centrarse en el fortalecimiento de las organizaciones regionales, tanto en el aspecto formativo como en el de cabildeo, destinado a la búsqueda de recursos de financiación con la cooperación exterior. Su discurso sobre desarrollo del primer período está muy influido por la coyuntura posbélica y por la construcción de la democracia en la región. A partir de 1992, su concepción regional la lleva a iniciar sus trabajos sobre el proceso de integración regional, registrándose al mismo tiempo los primeros momentos de crisis institucional y cierta pérdida de credibilidad[69].

Su vinculación con el tema integracionista se produjo desde posiciones críticas, consecuentes con su identidad y su propuesta ideológica. No es de extrañar, por tanto que su alineamiento y vinculación se produjo desde ICIC, organización en la que adquiriría un rol protagonista. Sin embargo, los problemas intestinos terminaron por sumirla en la crisis, a pesar de los intentos de reorganización llevados a cabo en 1995 y 1996.

La importancia de Concertación radica en que fue el primer esfuerzo regional en integrar y articular los discursos de las ONGD, un sector inédito hasta entonces en la región, contribuyendo a la apertura de espacios de encuentro y de diálogo intersectorial que se constituyó como una experiencia y aprendizaje de gran valor para los sectores subsiguientes.

d.3) La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Fundada en Managua en 1982, es una red de centros de investigación, ONGs, asociaciones profesionales y fundaciones que promueve la investigación social y económica en los países de América Latina y el Caribe en base a la participación de la sociedad civil. Su trabajo se basa en el principio de que la consolidación institucional y democrática requiere monitoreo y compromiso activos y su propósito apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional y a la formulación e implementación de políticas públicas, así como a promover una agenda regional de integración integral[70].

CRIES es una de las estructuras más veteranas de la región y una de las que adquirió mayor relevancia. Su puesta en marcha coincidió con un período de la historia centroamericana y nicaragüense de enormes repercusiones sociales que convocó a buena parte de la solidaridad mundial, todas las cuales

[69] Ibídem, p. 20
[70] Tomado de http://www.cries.org/1.1_presentacion.php (2-1-2008)

terminaron por imprimir a esta organización su propio sello de identidad. El liderazgo de una serie de una serie de académicos destacados le proporcionó la oportunidad de articular la colaboración de una serie de institutos de investigación comprometidos con las temáticas de cambio social y de "*visiones críticas sobre los procesos nacionales y regionales*". CRIES terminó convirtiéndose en un centro de activismo regional desde lo académico, mediante el que se promovieron programas de investigación regional, publicaciones, seminarios, etc. Entre todos ellos destaca la publicación de la revista "Pensamiento Propio", que es hoy un referente y una fuente documental de primera magnitud para conocer el proceso de integración regional de esta época.

Desde esta atalaya tan prestigiosa, en la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa contribuyó de forma decisiva a la formación y acción de los movimientos sociales centroamericanos, como hemos visto con Concertación Centroamericana, de la que es fundadora e impulsora. A través de Concertación promoverá las posiciones de ICIC.

Como ya ocurriera con Concertación, a partir de 1992-1993 la red entró en una crisis por diversas causas, cuyo resultado será una disminución importante de la financiación[71].

A partir de 1996-1997 se inicia una nueva etapa marcada por la descentralización y por la puesta en práctica de proyectos regionales gestionados directamente por las diferentes sedes. La disminución y la diversificación de los fondos captados para la ayuda por la región han terminado por restar protagonismo a la sede de Managua, canalizándose el grueso de los programas desde otras sedes regionales. Por este motivo, la secretaría se ha trasladado al Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), ubicado en la Universidad de Belgrano, en Buenos Aires.

No obstante lo anterior, CRIES sigue siendo un centro de primer nivel en la investigación sobre la sociedad civil latinoamericana, manteniendo sus programas de regionalismo e integración. Ha contribuido a la constitución de un Foro Permanente de la Sociedad Civil en el Gran Caribe y al apoyo de organizaciones subregionales, habiendo adquirido un estatus consultivo por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA).

---

[71] Para un análisis detallado de estas causas, véase Morales, A. y Cranshaw, M. I. (1997), pp. 27-28

En la actualidad, cuenta con más de cincuenta instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de incidencia e investigación tanto a nivel subregional como regional. Sus investigaciones se siguen centrando en la creación de un modelo más justo de desarrollo social, donde predominen los aspectos participativo y sustentable.

Aunque ya no posee un ámbito específicamente centroamericano permanece ligada a la región a través de los distintos programas que vienen siendo ejecutados en los últimos años. Además del "Foro Sociedad Civil del Gran Caribe", mantiene la incidencia a través de otros programas que se han constituido en referentes a nivel latinoamericano, como el "Observatorio regional de los procesos de integración del Gran Caribe", el proyecto regional de "Desastres naturales y gestión de riesgos medioambientales", el proyecto "Gobernabilidad democrática e integración regional: el rol de la sociedad civil", el programa "Costos de la no integración y la Comunidad Suramericana de naciones" o el programa "El Rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y El Caribe".

d.4) La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)

ALOP es una asociación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), provenientes de veinte países de América Latina y el Caribe. Creada en 1979, constituye uno de los esfuerzos más duraderos de integración regional entre ONGD de la región. Su instalación en la región congregó a 16 organizaciones en torno a una Secretaría subregional que incluía además a México, la República Dominicana y Cuba.

Su trabajo ha ido fortaleciéndose con el tiempo, convirtiéndose en una de las redes más importantes de América Latina. Según se recoge en su página web, entre sus finalidades se encuentran la de "c*onstituir un espacio de encuentro e intercambio de las ONG de desarrollo que la constituyen; elaborar propuestas de desarrollo globales y sectoriales, teniendo en cuenta el acerbo de las experiencias y conocimientos de sus asociadas; establecer una relación proactiva con los actores del desarrollo latinoamericano y del Caribe; elevar la eficacia de las ONG en los procesos de desarrollo promoviendo su modernización gerencial e instrumental y su sostenibilidad; y desarrollar capacidad de diálogo y de concertación de las organizaciones de la sociedad civil en la región, en los foros de integración regionales y en los foros internacionales*"[72].

[72] Ver http://www.alop.or.cr/acerca/que_es/ (2-1-2008)

Desde finales de los ochenta, su labor en la región estuvo muy marcada por las actividades de apoyo y cabildeo, impulsando también actividades de formación y capacitación a las organizaciones centroamericanas. Publicaciones y apoyo a la incidencia conjunta completaron su aportación a los temas regionales de estos primeros tiempos. También formó parte de Concertación Centroamericana, y desde ahí estuvo apoyando igualmente el trabajo de ICIC. Sus objetivos siempre giraron en torno al acompañamiento y sistematización de los diferentes grupos, contribuyendo a la organización y movilización de los sectores excluidos de la región.

Como han reafirmado en sus más recientes compromisos institucionales, su misión se centró en el aliento a los procesos de participación e integración de la sociedad civil centroamericana, constituyéndose como interlocutores de distintos organismos regionales, pero sin pretender llegar a la representación, de ahí que se pueda catalogar como una organización "outsider" con respecto al CCSICA. En este sentido, su interés sigue siendo "*la construcción de alianzas estratégicas con otros sectores de la sociedad civil y con los diversos movimientos sociales que son parte importante del sentido de nuestra acción, alianzas estratégicas que nos permitan incidir tanto en el escenario global cuanto en los espacios regional y nacionales*"[73].

En 2002 constituyó la iniciativa "Corredor del diálogo Mesoamericano", junto a organizaciones como la Fundación Arias y la Iniciativa Comercio, Integración y Desarrollo sostenible (CID), con el objetivo de articular las posiciones de las distintas organizaciones y elaborar una agenda común que promoviese la incidencia y la participación ciudadana sobre los temas más importantes para la región. Entre estos temas se incluyen el proceso de integración y sus proyectos, las negociaciones comerciales con otros bloques, países o regiones, cooperación y diálogo.

Su actividad en los principales temas que han recorrido la agenda centroamericana de los últimos años ha sido intensa, especialmente en lo relacionado a las negociaciones comerciales para la consecución del DR-CAFTA, con los Estados Unidos de América; y para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA). Su incidencia ha sido menor en otros temas regionales como el Plan Puebla-Panamá. En el primer caso, la desaparición del escenario de las instancias regionales institucionalizadas (SGSICA y CCSICA) dio lugar a un mayor protagonismo de su acción, en alianza con otras organizaciones "outsider", especialmente con la

[73] ALOP, "Actualización de los compromisos institucionales". Plan Trienal 2005-2008 (2005), p. 6

Iniciativa CID. Se opuso a las líneas generales de la negociación y a las posiciones gubernamentales, teniendo asimismo enfrente a las organizaciones empresariales que consiguieron un lugar –marginal- en las negociaciones a través del mecanismo del "cuarto de al lado", como fue la CECA. Este protagonismo le reportó el apoyo de organizaciones transnacionales del norte, lo cual permitió financiar sus campañas de incidencia.

Este escenario ha cambiado radicalmente en las negociaciones para el AdA con la Unión Europea. La exigencia europea de una negociación región a región permitió una importante presencia de las instituciones regionales, que se colocaron como interlocutores oficiales. El más beneficiado fue el CCSICA, a través de los programas de apoyo (PAIRCA) y del establecimiento de la alianza estratégica con el CESE, lo cual le ha permitido revalorizar su papel y marginar el protagonismo de las organizaciones "outsiders" como ALOP, quienes han visto como su participación quedaba fuera de los espacios oficiales habilitados a tal efecto. En estos momentos, es probable que se produzcan acercamientos al CCSICA solicitando la cesión de algún espacio que permita la incidencia.

Las posiciones en torno al AdA se han presentado en conjunto con la Iniciativa CID, y abogan por reforzar los pilares del diálogo político y de cooperación como elementos fundamentales del diálogo birregional. En sus declaraciones, han venido mostrando su preocupación por la importancia de la negociación comercial y la agresividad de la Unión Europea, quien en su opinión pretende ir más allá del DR-CAFTA y los acuerdos con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Mantiene la crítica sobre la actitud de los gobiernos y sobre la ausencia de los temas y la sensibilidad medioambiental. Su principal propuesta redunda en la actualización del marco del acuerdo de cooperación vigente entre ambas regiones 2007-2013 y en el establecimiento de un mecanismo de participación para la sociedad civil que abarque tanto el proceso de negociación como la posterior implementación (ALOP-CID, 2008: 3). Todas ellas se muestran alejadas de la realidad marcada por las negociaciones.

d.5) Red Alforja

Alforja es una experiencia de trabajo regional surgida en 1979 bajo los procesos de renovación social surgidos en Nicaragua. Ya en Costa Rica, el Centro de Educación Popular Alforja (CEP) se crea en 1980 para contribuir a que las acciones sociales, políticas y propiamente educativas, desarrolladas a nivel local, nacional y regional, contribuyan a la construcción de una nueva cultura y práctica política.

A principios de la década de los noventa agrupaba a siete centros de la región y México, dando comienzo a sus relaciones con otras experiencias latinoamericanas. Su trabajo se basaba en la máxima de que la educación popular aportaba a la incidencia regional de los grupos de base y organizaciones regionales una mayor capacidad para proponer y gestionar. Se estructuraba en torno a un eje central denominado "Educación popular, democracia y desarrollo", que contaba con tres programas regionales: el de formación metodológica; el de poder local, democracia y desarrollo; y el de sistematización y formación interna.

Como las organizaciones expuestas anteriormente, participó en la plataforma de Concertación Centroamericana, pero se separó a principios de 1994, anteriormente a la formalización de ICIC.

d.6) La Iniciativa Civil sobre Integración Centroamericana (ICIC)

La formación de ICIC es recogida por la bibliografía especializada desde diferentes perspectivas, si bien todas ellas participan de una misma razón aglutinante: la transformación política, social y económica acaecida en la región y la aparición de nuevos modelos de desarrollo. Para el Informe del Estado de la Región de 1999, la plataforma se creó en abril de 1994 como respuesta de una serie de organizaciones regionales a las pretensiones del CACI de convertirse en el foro representante de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración regional. Sus primeros planteamientos se dieron a conocer a los presidentes centroamericanos en la XIV Cumbre de Guatemala de Octubre de 1993, con el documento "Carta de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana", en base a la necesidad de convertir al proceso en un instrumento efectivo de transformación regional con la participación de la sociedad civil[74]. Con posterioridad, en la XV Cumbre de Guácimo, de agosto de 1994, planteó sin demasiado éxito la "Carta Social Centroamericana". Ambas propuestas fueron reiteradas en la "Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica", celebrada en Tegucigalpa en octubre de 1994.

Para Morales y Cranshaw (1997: 35-36), la creación de ICIC atiende la necesidad de coordinación de diversas organizaciones regionales ante una participación más activa de sus representaciones en las instancias de la integración regional. Una visión muy cercana a la que ofrece Monterrosa, persona muy vinculada a ICIC por su condición de miembro activo de Concertación Centroamericana, una de sus principales impulsoras. Ésta sitúa

74 Estado de la Región. Parte III, Capítulo 13 (1999), p. 352

su origen en el encuentro intersectorial sobre "Alternativas de la Integración Centroamericana y Canales de Participación desde la Sociedad Civil", llevado a cabo en 1994 con el objetivo de representar a amplios sectores de la sociedad civil en las diferentes instancias y foros del sistema de integración (Monterrosa, 1999: 75).

Las organizaciones que forman parte de ICIC constituyen un conjunto más homogéneo de lo que fue el CACI[75]. Todas ellas se incluyen en el grueso de organizaciones populares surgidas mayoritariamente en la estela de las nuevas movilizaciones sociales que se inscribe en el período posbélico de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Poseen una visión muy crítica con el modelo de desarrollo impuesto por las políticas de ajuste estructural y reforma, pretendiendo incidir sobre la reactivación del proceso de integración regional para impedir que se convirtiera en un mera política de ampliación y apertura de mercados, sin contenido social.

Otro motivo que apuntan Morales y Cranshaw (1997: 35) es el interés por fortalecer el perfil popular en el marco de la integración, teniendo en cuenta la cercanía que tradicionalmente relacionaban a los sectores empresariales con los gobiernos y la debilidad intrínseca de las nuevas organizaciones populares, muy mermadas por la inexperiencia y por la falta de financiación.

Desde ICIC se pretende alcanzar una participación activa en el proceso de integración para promover una concepción del desarrollo humano integral que involucre las situaciones particulares de clase, género, etnia y generación, dimensiones éstas donde se pone de manifiesto la exclusión en la que vive la mayoría de la población centroamericana. Rechaza las prácticas de modelos anteriores una vez ha quedado constatado su pobre incidencia sobre las sociedades centroamericanas, manteniendo una posición de apoyo condicionado al proceso de integración.

En la Asamblea de agosto de 1996 consiguieron fijar los siguientes objetivos:

- Definir e implementar una estrategia de desarrollo sostenible que permita consolidar a las organizaciones y contar con un espacio de verdadera participación en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas y ambientales a favor de las organizaciones que la integran.

[75] Formaron parte de ICIC las siguientes organizaciones: Concertación Centroamericana, ASOCODE, CCC-CA, COCENTRA, CONCAPE, CTCA, UPROCAFE, CICA, CODEHUCA y FCOC.

- Construir la democracia participativa y la equidad de género desde lo interno de las organizaciones civiles, viabilizando la efectiva participación civil en los procesos gubernamentales y en la toma de decisiones.
- Establecer el pleno respeto de los derechos humanos, buscando mecanismos en la sociedad civil que garanticen ese respeto.
- Luchar por la democratización económica social en la región, permitiendo reducir el impacto negativo que provoca el proyecto neoliberal, excluyente, concentrador de la riqueza y de los recursos.

Claramente, se toma partido por una visión abiertamente crítica con el nuevo proyecto integrador que surgía en el horizonte. También se puede apreciar que propone una agenda que va más allá de la integración regional, en sintonía con la visión de conjunto que proponían sus miembros. Aparece la lucha contra la pobreza, el desarrollo sostenible, la democratización de los estados, los derechos humanos o la equidad de género.

Sin duda se convirtió en una propuesta de gran valor, dado que por primera vez en la región se articulaban proposiciones alternativas y de rechazo a las políticas oficiales desde las organizaciones populares de la sociedad civil, consiguiendo incidir en la máxima instancia regional, como era la Reunión de Presidentes. Supuso la demostración de que era posible trabajar conjuntamente desde la sociedad civil, superando los obstáculos de los particularismos y creando espacios de concertación. Finalmente, constituyó también una demostración de fuerza al conseguir poner freno a las aspiraciones de las organizaciones empresariales y tradicionales de convertirse en el foro oficial de consulta de la sociedad civil en la integración regional, a pesar de que parece que no existió un enfrentamiento abierto entre ambas posiciones, debido esencialmente a la confluencia de intereses entre ambos, como posteriormente se vio con la inclusión de la mayoría de ellos en el seno del CCSICA.

d. 7) Centroamérica Solidaria (CAS)

La Coordinadora Centroamérica Solidaria (CAS) fue un espacio autónomo de articulación regional surgido para dar seguimiento a los acuerdos de la Conferencia de Estocolmo surgida a raíz de la catástrofe del Mitch, en 1998. Se desarrolla como una instancia amplia de organizaciones populares con el objetivo de articular los esfuerzos nacionales y regionales a raíz de los procesos de emergencia y reconstrucción promovidos por la cooperación internacional. También estuvo presente como grupo en la Cumbre de Madrid de 2001, desde donde promovió mecanismos de participación en

los procesos de reconstrucción. A partir de ese momento, su actividad ha sido mucho menos visible, volviendo a tener cierto protagonismo durante las negociaciones del CAFTA.

d.8) Iniciativa Comercio, Integración y Desarrollo sostenible (CID)

Está conformada por treinta y siete organizaciones repartidas por seis países, de México a Costa Rica, todo un heterogéneo conglomerado de organizaciones centroamericanas mayoritariamente de base, desde federaciones, foros, cooperativas, ONG y movimientos sociales. Nació a principios de 2002 a raíz del inicio de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (a la que se sumó posteriormente República Dominicana) y los Estados Unidos de América, después conocido como DR-CAFTA. Las consecuencias que dicho proyecto podía acarrear para la región llevaron a la movilización de estos sectores, para posteriormente abrir el debate en torno a la negociación y a la participación de la sociedad civil centroamericana en el mismo.

Su hilo conductor es el compromiso con la construcción de una ciudadanía plena, la defensa y promoción de los derechos humanos y su vocación de servicio hacia los grupos más vulnerables de la sociedad. Defiende su autonomía con respecto a las instituciones encargadas de definir y aplicar las políticas públicas. Este argumento la sitúa como organización "outsider" al SICA y al CCSICA, probablemente por entender que cualquier participación institucionalizada en el proceso de integración los vincularía directamente con los gobiernos que la protagonizan. A pesar de todo, la trayectoria del CCSICA no respalda este recelo, ya que ha conseguido mantener como principio su autonomía del sistema, de la cual ha venido haciendo gala desde su inicio.

Se organizan a partir de una coordinación regional que actúa como facilitadora. En cada país cuenta con un grupo referente encargado de facilitar los espacios de incidencia. El trabajo se rige a partir de seis mesas de trabajo sectorial: agrícola, micro-pequeña y mediana empresa, laboral, ambiental, democrática y migratoria.

La visión de la Iniciativa CID pretende que las organizaciones de la sociedad civil se apropien de su rol protagonista en el desarrollo de la región, participando activamente en las instancias para la toma de decisiones en las políticas públicas sobre comercio, integración y desarrollo sostenible. Su objetivo es facilitar la coordinación y los esfuerzos de las organizaciones para llevar a cabo de forma efectiva esta incidencia.

Desde su creación y hasta la evolución reciente del AdA, se mostró muy activa, protagonizando una campaña de incidencia y cabildeo de cara al TLC con los Estados Unidos de América así como algunas convocatorias de rechazo y manifestaciones contra el DR-CAFTA. Una muestra de lo anterior fue la creación en el mismo 2002 de la alianza por el "Corredor del diálogo Mesoamericano", junto a ALOP y la Fundación Arias. La coyuntura surgida en torno a todo el proceso de negociación para el DR-CAFTA, ya expuesta más arriba cuando nos referíamos a ALOP, erigió a la Iniciativa a los máximos niveles de protagonismo. Surgieron entonces boletines informativos periódicos y tres publicaciones de avance de las negociaciones donde se establecen los posicionamientos de la iniciativa con respecto a las negociaciones.

Ya en el proceso del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, ha continuado con esta misma metodología, aunque su actividad ha bajado de forma importante, debido a la falta de financiación de su propuesta. Sin duda, el protagonismo que la Unión Europea dio a las instituciones regionales le afectó directamente, dejándola al margen de los espacios centrales que se crearon. El primer avance lo formuló junto a la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), grupo referente de la Iniciativa en El Salvador. Posteriormente, sus posicionamientos se han llevado a cabo en conjunto con ALOP, dentro de la línea que hemos subrayado anteriormente cuando nos referíamos a este otro actor.

d.9) Alianza Social Continental

Es un movimiento hemisférico integrado por más de cincuenta organizaciones sociales, organizaciones sectoriales y redes temáticas cuyo objetivo es el intercambio de información, la definición de estrategias y la promoción de acciones conjuntas. Toda su acción gira en el enfrentamiento a las propuestas de libre comercio y en la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo donde el fortalecimiento de los movimientos sociales pasa a convertirse en su razón de ser.

Se constituyó en 1997 en Belo Horizonte (Brasil), como reacción a la propuesta del ALCA, y lo hizo formalmente en abril de 1999, en una reunión celebrada en San José de Costa Rica en la que se definieron la misión, los objetivos y la estructura del nuevo espacio de articulación ciudadana en el hemisferio. Ha sido la principal promotora de las denominadas "Cumbres de los Pueblos", celebradas de forma paralela a las cumbres de las Américas.

En Centroamérica, su actividad no es tan relevante como la del resto de organizaciones aquí relacionadas, tanto por el número de organizaciones asociadas como por el nivel de incidencia. No obstante, está presente mediante

pronunciamientos en la mayoría de los temas centrales de su actividad. Por lo general, sus posicionamientos son muy combativos con respecto al actual statu quo de la integración.

d.10) Vía campesina

Vía campesina es un movimiento internacional autónomo de campesinos, pequeños productores, mujeres rurales, indígenas, gentes sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas. Defiende valores básicos de estos colectivos, plurales, multicultural, independiente y sin afiliaciones políticas ni económicas. Se creó en 1993 en Bélgica, mediante la convocatoria mundial a través de las denominadas Conferencias.

Su objetivo es el desarrollo de la solidaridad y la unidad en la diversidad entre las organizaciones miembro para promover la igualdad y la justicia social; la preservación y conquista de la tierra, agua, semillas y otros recursos naturales; la seguridad alimentaria, la producción agrícola sostenible y la igualdad basada en la producción equilibrada y sostenible. En definitiva, se trata de defender un modelo campesino de producción que permita la soberanía alimentaria y la descentralización de la producción y las cadenas de distribución de los alimentos.

En Centroamérica se encuentra muy presente en El Salvador y Guatemala, principalmente, pero también cuenta con un importante número de asociados en Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Su actividad en torno a la integración no ocupa centralidad en su agenda, salvo en aquellos casos relacionados con los temas agrícolas y medioambientales. El escaso protagonismo de la agricultura en la tradición integracionista y el desconocimiento generalizado del proceso son las dos causas principales. Generalmente, se han posicionado junto a aquellos grupos que se han enfrentado a los procesos de negociación comercial. En cuanto a la integración, no se detecta una posición concreta, por lo que sería oportuno integrarlos en los proyectos sectoriales que se están ejecutando. También sería muy importante que el CCSICA consiguiera atraerlos a su seno para la conformación de un sector muy importante para la región.

d.11) Oxfam

Ha sido la última red en incorporarse al proceso, a través de sus organizaciones adscritas a la oficina regional para Centroamérica y El Caribe. Su presencia se ha dejado notar en algunos de los foros organizados durante las rondas de negociación del ADA, manteniendo una posición constructiva dentro de su condición de organización "outsider".

c) El desarrollo de la participación previa a la constitución del CCSICA. Las primeras voces integracionistas desde la sociedad civil: la irrupción de FEDEPRICAP y la creación del CACI e ICIC

Si tenemos en cuenta que el proceso de integración centroamericana se remonta a la década de los sesenta (al llamado Mercado Común Centroamericano o MCCA en sus siglas), la presencia y el interés de la sociedad civil por el mismo es reciente. Ya hemos visto como los primeros movimientos interesados en el nuevo proyecto regional surgen a finales de la década de los ochenta, procedentes del sector empresarial, a los que inmediatamente se sumarán las propuestas desde las organizaciones populares que intentarán contrarrestar la hegemonía de los anteriores.

La primera organización que documenta su interés en el proceso es la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), creada en 1987 con la finalidad de defender la iniciativa privada y la promoción de iniciativas de desarrollo en Centroamérica, dentro de los nuevos esquemas de paz y democracia que se había puesto en marcha desde Esquipulas. En este período, la participación del sector privado en el proyecto de democratización e integración será un importante apoyo para los Presidentes, en aras de la conquista del consenso necesario que hiciera parecer viable la nueva dinámica política de la región. Ello se refleja en la incorporación de algunos de sus planteamientos en los documentos y políticas oficiales.

La irrupción de FEDEPRICAP en el proceso inicial de cumbres presidenciales parte de planteamientos generales para posteriormente ir acentuando sus posiciones específicas. Obviamente, las propuestas surgidas desde este sector tienen un carácter netamente comercial y económico, vinculando a sus intereses empresariales la agenda de desarrollo que se estaba imponiendo en la región. La primera propuesta se plantea en fecha tan temprana como la cumbre de Antigua de 1990, donde llegó a plantear la necesidad de avanzar hacia una Comunidad Económica del Istmo Centroamericano, que además de incorporar a Panamá y a Belice, trabajara en un plan integral para el desarrollo regional. Posteriormente, en la cumbre de San Salvador de Julio de 1991, planteará su idea de crear un Foro de Consulta y Coordinación Intersectorial (CACI), con el fin de institucionalizar el proceso de consulta a la sociedad civil. También participó a nivel técnico en la definición de agendas económicas, en temas que involucraban la modernización de los sectores productivos, mercados de capitales, sector agrícola y, cómo no, en el modelo de integración.

Esta trayectoria, en aparente complicidad con los sectores gubernamentales, se fue volviendo crítica a medida que no registraba resultados. Por ejemplo, en la Cumbre Presidencial de Puntarenas de diciembre de 1990, el sector privado reitera su apoyo al rumbo fijado para el desarrollo de la región expresado en las cumbres precedentes, pero recuerda el compromiso de incorporar al proceso a la participación de la sociedad civil y muestra su "*profunda preocupación por el lento avance en el cumplimiento de metas acordadas por los Presidentes en la Declaración de Antigua y el Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA)*", para lo cual planteaba la necesidad de constituir una comisión mixta público-privada que evaluara permanentemente el grado de cumplimiento de los compromisos (FEDEPRICAP, 1999: 75-76). El comunicado continuaba con una serie de recomendaciones de índole técnico-estratégica que compendiaba la visión del sector empresarial ante los retos económicos a los que se enfrentaba la región.

La manifestación de Puntarenas evidencia ya cierta desconfianza por parte de los empresarios acerca del cumplimiento de los acuerdos, especialmente por ver cristalizada su participación en el diseño del proceso de integración económica. En Junio de 1991 celebraría en Tegucigalpa el Primer Congreso de la Libre Empresa para Comunidad Económica del Istmo, de donde surgió la Declaración de Tegucigalpa. En este documento se establece la agenda temática del sector, pero sobre todo se insistía en la línea iniciada por el comunicado de Puntarenas acerca de la necesidad de contar con la participación del sector en el diseño de las políticas económicas regionales. En el documento se instaba a los gobiernos a establecer un mecanismo de concertación a nivel regional, avanzando ya una propuesta que vería la luz al mes siguiente en la X Cumbre de Presidentes celebrada en El Salvador en Julio de 1991. La propuesta, estructura y articulada, es la creación del CACI, cuya comunicación a los presidentes se llevará a cabo en la celebrada XI Cumbre de Presidentes de Tegucigalpa, en Diciembre de 1991.

En cierto modo, se puede decir que la presión ejercida obtuvo sus frutos al ver reflejada dicha solicitud en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, aunque no es posible saberlo en su justa medida, ya que la creación de un espacio para la participación de la sociedad civil en el proceso era un compromiso ya adquirido, como hemos visto reiterar en los diferentes comunicados de FEDEPRICAP. Lo cierto es que dicho artículo institucionaliza la participación de la sociedad civil en el proceso y, con ello, la apertura de un espacio a la participación hasta ahora inédito en la región. Y ya hemos visto la insistencia de los sectores empresariales en tal empeño, aunque sólo fuera como recordatorio permanente de la agenda inconclusa. Tampoco se puede

hablar de una estrategia interesada de demora por parte de los presidentes, ya que al fin y al cabo se cumplieron los compromisos de Antigua y PAECA.

Sí parece claro que en esos momentos ambos sectores –empresarial y gubernamental- se constituían como los sectores más interesados. La esfera política porque demostraba de cara a la opinión pública su apuesta por la transformación política y social de la región en el marco de los avances en la instauración de un sistema político democrático. Al tiempo, se aseguraba el apoyo de los sectores empresariales para apuntalar sus proyectos políticos sin apenas riesgos, ya que la implementación del nuevo modelo económico sintonizaba con los requerimientos de ese sector. No obstante, a tenor de la evolución del proceso, no parece probable que tuviera una estrategia clara de implementación y administración de este espacio, como hemos manifestado anteriormente en este trabajo.

Por su parte, el sector empresarial se aseguraba la participación en el diseño de las políticas comerciales y económicas en el nuevo proyecto regional, y con ello la defensa de sus intereses. Convencidos de ser los portadores de los instrumentos técnicos necesarios, les permitía a su vez erigirse como referente ético en el compromiso con el desarrollo de la región. (No obstante, es necesario recalcar que la propuesta del CACI no sólo reconocía, sino que dejaba abierta la participación a todos los sectores de la sociedad civil interesados en participar en el proceso). La creciente formación de un movimiento social popular en la región, que mantuvo una fuerte discrepancia con este modelo de connivencia entre la clase política y empresarial, y que en ese momento estaba ya posicionándose para reivindicar sus intereses y reclamar su cuota de protagonismo, daría al traste con las formulaciones de Tegucigalpa, tanto la del Protocolo como la de la Declaración.

Una vez conseguida la creación del espacio, se podría pensar que el sector empresarial –ahora junto a sus organizaciones aliadas en el seno del CACI- pudo haber entendido que el trabajo realizado a lo largo de los dos últimos años se prestaba a dar sus frutos y hacerse así con la representación de la sociedad civil en el proceso de integración. Sólo así se explica que en el curso de la XII Cumbre de Presidentes de Managua de Junio de 1992 presentara, desde la nueva plataforma del CACI, una propuesta solicitando a la Reunión de Presidentes la aprobación del reconocimiento del CACI como órgano del SICA. En el mismo documento, previamente, se había presentado debidamente al CACI como un foro intersectorial en funcionamiento donde se daban cita los sectores no gubernamentales para evacuar las consultas que presumiblemente hicieran los organismos del SICA así como tramitar las propuestas de los sectores participantes.

La propuesta no llegó a ser atendida. Algunas fuentes señalan como motivo principal las discrepancias surgidas en el conjunto de la sociedad civil centroamericana, quienes no consideraban a las organizaciones miembros del CACI como representativas de sus respectivos sectores, e incluso se argumentó que ya se estaban evidenciando abiertas disputas entre organizaciones de ramos similares (Morales, 1998: 211). Otra causa muy extendida recoge el rechazo a esta propuesta promovido desde los crecientes sectores populares de la sociedad civil, quienes desconfiaban del papel que pudiera ejercer el núcleo empresarial del CACI, una posición de la que supuestamente se habría hecho eco la clase política para evitar su pronunciamiento.

El enfrentamiento que aquí se intuye, entre la concepción económica y la concepción social de la integración, ha sido una constante en el debate llevado a cabo en el seno de la sociedad civil centroamericana. La pugna ha sido mucho más enconada debido al sesgo comercial del proceso y al despliegue de las políticas económicas de las que han hecho gala los diferentes gobiernos del istmo, que en líneas generales mantuvieron siempre la filosofía de la reforma estructural y la filiación a los ejes marcados por el Consenso de Washington.

Más allá de la pretensión de erigirse como órgano regional de representación de la sociedad civil centroamericana, el CACI mantuvo siempre la posibilidad de incorporar a otros sectores centroamericanos, entendiendo que era un vacío que debía cubrirse (FEDEPRICAP, 1993: 123). La concertación y la coordinación de posiciones, según entendían, surgirían inevitablemente gracias a la institucionalización de la consulta obligada que solicitaban, dado que la necesidad de evacuar informes daría lugar a la consecución de consensos entre las distintas organizaciones. El elemento de concertación pretendido era un objetivo insólito en la región hasta esos momentos. La simple búsqueda del mismo ya justifica el intento. Preveía también una consulta y la coordinación a nivel nacional, otra laguna que aún permanece sin solución en los diferentes niveles de participación que se han registrado. Ello se conseguiría a través de las entonces denominadas "Comisiones Nacionales de Coordinación Intersectorial", que intervendrían a modo de órganos de apoyo nacional del CACI. Como dato curioso, se preveía que en estas comisiones participara el sector público con el objetivo de agilizar y facilitar el consenso, teniendo en cuenta que se partiría ya de un conocimiento de las posiciones gubernamentales. En definitiva, las valoraciones acerca del CACI deben tener en cuenta factores como su importante labor precursora, su decidida apuesta por el proceso de integración desde una actitud posibilista, su flexibilidad y aspiración incluyente con respecto a otros sectores, y una importante dosis de racionalidad en lo que respecta a la visión del proceso. De hecho, todos sus miembros ingresaron en el CCSICA.

Todo lo cual no se puede decir de la ICIC, que surge fruto de esta primera disensión a partir del "*Encuentro intersectorial sobre Alternativas de la Integración Centroamericana y canales de participación desde la sociedad civil*", a raíz del cual se constituye, ya en 1994, como hemos visto. ICIC es un foro de consulta entre organizaciones civiles de la región que proveyó a los diferentes grupos de una plataforma más productiva y homogénea, pese a lo cual tampoco fue capaz de crear una acción regional unificada que concluyese con su inserción en la institucionalidad del SICA. Fue una experiencia nueva de coordinación que se fundaba en la idea de que el nuevo proceso de integración no recogía las aspiraciones de la mayoría de la población ni garantizaba su beneficio. Algunos de sus comentaristas incluso pensaban que los gobiernos habían logrado manipular a la sociedad civil ofreciendo un supuesto diálogo con objeto de atraer la simpatía de la comunidad internacional para una mayor captación de recursos[76]. Esta opinión se reforzó poco después con el escaso contenido que se le fue dando a ALIDES.

Las ocho redes que conformaron esta plataforma representaban intereses diferenciados a los del mundo empresarial, optando por una visión más "popular" o, si se quiere, "social" de la integración. Entre ellos figuraban sindicatos, organizaciones de pequeños campesinos, cooperativas y redes de ONG. En su agenda adquiere un lugar preeminente la democratización de la creación y distribución de la riqueza, buscando la consideración de utilidad pública el fomento de iniciativas regionales hacia las micropymes, cooperativas y otras formas autogestionarias de trabajadores. Su propuesta promovía el desarrollo sostenible, el desarrollo basado en la diversidad sin exclusión de sectores económicos ni agentes y una política de apoyo al desarrollo productivo regional mediante la inclusión de ciertos elementos proteccionistas.

En la órbita de la ICIC se situaron aquellas iniciativas provenientes de los nuevos movimientos civiles, muy incipientes y dinámicos en esos momentos, sin lograr constituirse en la gran plataforma integral de las organizaciones populares de la región, como hubiera sido su objetivo final. Entre las organizaciones que lideraban el proyecto encontramos a Concertación Centroamericana, un espacio de articulación regional y autónomo constituido esencialmente por redes de ONGs, algunas de ellas de relevancia como CRIES y ALOP. Junto a ella, la Coordinadora Centroamericana del Campo (CCC), que formaría parte de aquellas organizaciones del ICIC que optaron por integrar el CCSICA, configurada entonces como un espacio de coordinación de organizaciones regionales indígenas, negras y campesinas con capacidad de incidencia y

[76] Fajardo, A. En Revista Tierra Nuestra, nº 173 (1995)

movilización para impulsar los intereses rurales de las regiones centroamericanas. Su potencial era –y lo sigue siendo en el seno del CCSICA- muy relevante, y estaba formado por la ya mencionada ASOCODE, por la Asociación Latinoamericana de Pequeños Caficultores FRENTE SOLIDARIO, por el Consejo Indígena de Centroamérica CICA, por la Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana CICAFOC y por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala CNOC. Su agenda, además de la incidencia política, estaba basada en la capacitación y formación, en el desarrollo social, económico y productivo y en el conocimiento y la valoración cultural.

Los intentos de acercamiento entre ambas iniciativas no fructificaron a la hora de articular un núcleo unificado de coordinación entre la sociedad civil y el proceso de integración. Desde la ICIC se formularon propuestas y posicionamientos políticos que los enfrentaban a aquellas promovidas por los órganos del SICA (Sanahuja, 1997: 16). El desdén mostrado hacia alguna de sus propuestas llevó al convencimiento de que faltaba voluntad política por parte de los gobiernos. Un ejemplo de ello lo encontramos en 1995, año en que la ICIC presentó el documento "Bases técnicas para preparar una Carta Social Centroamericana" a una comisión gubernamental encargada de prepara el Tratado de Integración Social, pasando totalmente desapercibido. Estas propuestas venían siendo reiteradas desde la "Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica" (Tegucigalpa, octubre de 1994), levantando muchas expectativas a partir de la aparición de ALIDES. En este sentido, la firma por parte de los presidentes de la región de ALIDES, tras la cumbre de Guácimo, se ha visto como una aportación por parte de la sociedad civil centroamericana, aunque la participación en este punto habría que matizarla, ya que se debió a la intervención de determinados grupos, si bien estos pertenecían al CCSICA. ALIDES era un marco estratégico que satisfacía las posiciones de la sociedad civil, por cuanto se establecía con un claro posicionamiento en política social. Con el paso del tiempo se ha convertido en un horizonte inalcanzable, lo que ha hecho aumentar los niveles de frustración.

Al margen de la influencia que pudiera haber ejercido la sociedad civil sobre dicha estrategia, de la cual no existen pruebas documentales, no cabe duda de que el escaso interés por parte de los organismos gubernamentales, poco receptivos y más centrados en la finalización del proceso de paz, en asentar la democracia y en canalizar un proyecto integracionista viable, constituyó un obstáculo insalvable para la mayor parte de las propuestas procedentes de la sociedad civil. Los escasos resultados conseguidos fueron minando la capacidad propositiva de ambos foros –CACI e ICIC- pese a que persistía la demanda por alcanzar una efectiva participación de los diferentes sectores

civiles centroamericanos en el proceso. Aunque no se puede negar que los dos foros jugaron un papel relevante en la apertura del diálogo entre organizaciones civiles del área y los gobiernos de la región, ambos se fueron diluyendo hasta limitar su crecimiento y consolidación. Es posible que ése fuera el peaje que debieron pagar por ser los precursores.

Pese a los intentos de acercamiento entre CACI e ICIC, no se pudo conseguir una alianza que convocara a las dos instancias de coordinación formal de la sociedad civil a nivel regional. Antes al contrario, la opinión de estos grupos fue contando cada vez menos, si nos atenemos a la trayectoria del proceso de integración desde 1995, a pesar del notable esfuerzo que se realizó desde las dos plataformas. La intransigencia mostrada desde ambos bandos, más el unilateralismo mostrado por los sectores gubernamentales da como resultado la visión negativa del proceso que ha llegado hasta nuestros días. La falta de entendimiento ha sido un factor coadyuvante a la hora de valorar las deficiencias del proceso una vez se creó el espacio institucionalizado de participación.

Según De la Ossa (1998: 121), "*CACI e ICIC se encontraban ya en crisis interna al poco de crearse debido a luchas internas por el liderazgo y de visiones contrapuestas*". Si bien ambas iniciativas terminarán engrosando las filas del CCSICA mayoritariamente -lo cual pone de relieve uno de los principales valores que hay que reconocerle a este organismo-, existen otras en la región que no están interesadas en la búsqueda de espacios de concertación desde donde articular propuestas conjuntas, ante lo que consideran una situación de connivencia con un sistema al que combaten. El enfrentamiento se nutre de posiciones con un marcado componente ideológico, que se aprovecha del período de transición en el que parece encontrarse aún la región, y que ni siquiera una década después pareciera poder redefinirse. Sin embargo, este discurso maniqueo promovido desde algunos sectores no parece corresponderse enteramente con la realidad, a la luz de los datos que se manejan.

Quizás fuera necesario puntualizar que los acuerdos de paz, firmados por todos los sectores contendientes, legitimaban un sistema democrático basado en una economía de mercado donde la negociación y los acuerdos se convierten en la vía que da acceso a la paz social y al desarrollo socioeconómico. Por otro lado, el proceso de integración regional que se estaba gestando en aquellos momentos no parece responder a un orden neoliberal, empezando por el propio Tratado de Guatemala, ALIDES, el Tratado de Integración Social e incluso el mismo Tratado Marco de Seguridad Democrática, aunque parece cierto que todos estos proyectos no han respondido, en general, a las expectativas que habían generado. Por lo tanto, acudir en apoyo de dicha institucionalidad no tendría por qué sembrar la sospecha sobre las

organizaciones que la reclaman. Pero a tenor de la falta de voluntad política para dotar de contenidos a dichos instrumentos regionales, parece conjugarse una contradicción entre la retórica del proceso y las acciones que lo secundan. Otra cosa es el perfil que adoptaron la mayor parte de las políticas económicas nacionales, llevadas a cabo por gobiernos de claro sesgo liberal-empresarial, resultado de los distintos procesos electorales tras la firma de la paz.

Todos estos movimientos desde la sociedad civil muestran, a pesar de la vigencia de un discurso asumido en torno al desconocimiento del proceso por parte de la sociedad, cómo ésta fue articulando sus estrategias aprovechando el espacio que le brindaba la integración regional desde fecha temprana, desde luego mucho antes y con mayor atención que lo hicieron los partidos políticos. Hemos visto como aquellos sectores de la sociedad civil organizados e informados sí estuvieron al tanto del proceso y visualizaron la relevancia y la concordancia con sus intereses desde el principio. Lógicamente no eran muy numerosos, aunque sí representativos de la nueva sociedad civil centroamericana[77]; pero tampoco a la institucionalización del proceso podían pedírsele aún resultados, a menos de un lustro de su constitución.

d) Actualidad, pluralidad y participación de una nueva sociedad civil centroamericana con conciencia regional y actitud propositiva (matizaciones al discurso fragmentario comúnmente aceptado)

El análisis de este período de incidencia de la sociedad civil centroamericana y los nuevos actores que la conforman, en los momentos previos a la constitución del CCSICA, nos acerca un período muy poco conocido del proceso debido a su carácter incipiente y, en cierto modo, ahistórico. La información existente se caracteriza por su fragmentación, con un catálogo de fuentes no muy numerosas y discontinuas. No obstante, entendemos que su conocimiento y comprensión es relevante, dado que es el momento en el que se fragua el núcleo de asociaciones que formarán parte del CCSICA. También se muestran ya algunas de las pautas que van a estar presentes a lo largo del proceso, llenas de retórica, contradicciones y, sobre todo, de importantes carencias estructurales.

Es el momento en el que empieza a gestarse un discurso de descrédito que puede tener su origen en el desencanto provocado por la imposibilidad de construir alianzas y por una desconfianza forjada al amparo de la historia. Pero quizás su revisión requiera proponer una visión más benevolente y tener en cuenta que nos hallamos ante los inicios de una época de cambio, de un cambio histórico llevado a

[77] Algunos trabajos y autores reiteran el valor de la representación de CACI-ICIC o CCSICA posteriormente. Así Monterrosa estima más de 30 millones de centroamericanos representados a través de las organizaciones que componían estas redes y órganos.

cabo en la región del que tanto la formación de una sociedad civil centroamericana como la reactivación del proceso de integración regional forman parte.

La sociedad civil protagonista en el proceso aparece como tal desde la segunda mitad de la década de los ochenta y empieza a cristalizar desde los primeros años de la década de los noventa. Es un producto de la transformación que tiene lugar en la región en ese período, cuyos ejes principales son la pacificación, la democratización de los estados y la apertura económica y comercial. Este último eje será el que dé lugar al nuevo proceso de integración regional centroamericano, basado en el regionalismo abierto. La aparición y el perfil de la sociedad civil centroamericana es, por tanto, un proceso coherente que se inserta en una dinámica social e histórica puesta en evidencia en la región. Reflejan la realidad de una región caracterizada por la pobreza, la desigualdad, por una escasa tradición participativa y por la debilidad de unos estados donde se siguen violando los derechos humanos. En definitiva, es causa y respuesta a la falta de gobernabilidad y gobernanza.

Esta sociedad civil centroamericana es nueva por doble motivo. Primero porque antes no existía; en puridad no podríamos denominar así a las organizaciones existentes con anterioridad, debido a que buena parte de los estados carecían de un marco legal y político regido por la democracia; se trataba, más bien, de grupos corporativizados. Y en segundo lugar porque los grupos que ahora se forman en la nueva acción colectiva responden a características novedosas. Con la aportación de estos grupos, la nueva sociedad civil resultante queda como un colectivo heterogéneo, diverso y plural, ideologizado y autónomo, con capacidad organizativa para crear su propia agenda. En general, nacen de un carácter nacional y de posiciones sectoriales hasta ir desarrollando paulatinamente acciones de carácter regional, que tendrán que formular desde espacios concertados donde coexistirán con otras organizaciones de tipo tradicional.

Posee también serias carencias y debilidades, empezando por unas débiles bases organizativas; una escasa presencia regional; falta de acciones frente a las políticas económicas, sobre todo a nivel local; prácticas habituales antidemocráticas de orden interno; poca claridad de objetivos debido a sus limitaciones técnicas; y poca capacidad de concertación y negociación.

Finalmente, al igual que ocurre en todo el mundo, el protagonismo de este nuevo movimiento ciudadano en Centroamérica es presa de la ambigüedad y la confusión que acompaña a la definición de su esencia. Como organizaciones de la sociedad civil, se advierte de forma clara su esfera de acción, sus objetivos y su interlocución siempre que nos situemos en las escalas habituales del estado-nación. Con mayores dificultades, pero contando ya con instrumentos de mediación y participación, se vislumbra también el marco de actuación a

nivel global. Sin embargo, en el contexto regional no quedan claros algunos elementos del ámbito de actuación, como, sin ir más lejos, la identificación del interlocutor de la esfera política contra el que habrá que posicionarse desde las organizaciones de la sociedad civil. La carencia de una institución rectora de carácter supranacional y el dominio de lo intergubernamental con liderazgo de los respectivos gobiernos nacionales complica enormemente la visión del papel que debe jugar la sociedad civil en este proceso.

Si a lo anterior añadimos las características argumentadas de la nueva sociedad civil centroamericanas, lastradas por importantes carencias estructurales, podrá entenderse que el panorama de la acción colectiva se ensombrece mucho más.

En un intento de ordenar la compleja red de intereses, concertaciones y alineamientos que surgieron en esta época, hemos estudiado la creación, objetivos y posicionamiento con respecto al proceso de integración regional de cada una de ellas. La diversidad y la trama de relaciones existentes son evidentes, con predominio de las organizaciones de nuevo cuño, que irrumpen con una agenda temática totalmente inédita en la región. Existe entre ellas una mayor cohesión, cuyo hilo conductor tiene connotaciones ideológicas y formulan demandas muy críticas y contestatarias con el proceso de integración. Pero tienen menor capacidad de incidencia y puntos débiles en su organización.

La coyuntura de los espacios donde desarrollan sus actividades, acaparada por el predominio de los asuntos económicos y comerciales, sitúa a las nuevas organizaciones populares en la obligación de reclamar políticas de desarrollo económico y social, respondiendo así a su compromiso social e ideológico tanto con la sociedad como con sus bases. A lo anterior hay que añadir la confusión y ambigüedad que ofrece el diseño institucional del proceso de integración. A pesar de eso, se constata la existencia de una conciencia regional, incentivada por la agenda y las expectativas generadas por el proyecto de integración, especialmente desde la puesta en marcha de PAECA y de los acuerdos de la Cumbre Presidencial de Antigua de 1990. A partir de este momento, su objetivo será la institucionalización de la participación en el proceso, cosa que consiguen en el Protocolo de Tegucigalpa, en 1991, a través de la institucionalización del CCSICA como órgano de representación de la sociedad civil de la región.

En este proceso, es necesario destacar el protagonismo llevado a cabo por los sectores empresariales representados por FEDEPRICAP, quienes estuvieron presentes desde el principio apoyando el proyecto integrador. Los sectores populares de la sociedad civil comienzan igualmente a mostrar su interés, pero su condición de organizaciones nacientes con cierta inexperiencia

requerirá de un mayor esfuerzo de concertación para conseguir posiciones de conjunto y una agenda propositiva.

No obstante la consecución de dicho espacio, a deducir por los debates plasmados en los diferentes documentos de la época, la sociedad civil regional no parecía poseer aún los instrumentos adecuados que le permitieran entender el proceso de integración, mucho menos un proyecto estratégico con el que enfrentarlo para satisfacer sus intereses. Entre todos ellos, hemos deducido tres grupos de insuficiencias o carencias:

1. De orden interno, relacionados con la debilidad organizativa.

2. Ajenos a las organizaciones, generalmente causados por la desconfianza de la esfera gubernamental para considerarla como interlocutor legítimo.

3. De las propias deficiencias institucionales del proceso de integración, ilustradas con un diseño de los mecanismos de participación ambiguo y confuso.

A pesar de estas deficiencias, el interés mostrado por la mayoría de las organizaciones por el proceso fue notable. Prueba de ello es que se constituyeron dos plataformas de incidencia específica que pretendieron incidir sobre el diseño y la puesta en marcha que habría de tener dicho espacio en el seno del SICA. La primera, el CACI, fue una creación de FEDEPRICAP, la entidad que más de cerca siguió el proceso desde la firma de PAECA. Como respuesta a este nació ICIC, una organización más homogénea, pero formada por organizaciones más distantes ideológicamente del proceso que se estaba llevando a cabo. El trabajo llevado a cabo por ambas fue muy positivo para el desarrollo posterior del proceso, aunque infructuoso. La dirección de la integración siguió recayendo sobre los organismos intergubernamentales sin que se tuviera en cuenta la opinión de la sociedad civil, aunque lo cierto es que aún no era de rigor, dado que el CCSICA aún no se había constituido. Pero tuvo continuidad, dado que la mayor parte de las organizaciones terminaron formando parte del CCSICA, como podemos observar en el cuadro. En definitiva, se habían puesto los pilares para la conformación futura de un espacio participativo tal y como prescribía el Protocolo de Tegucigalpa. El proceso, como se ha podido comprobar, tuvo mucho mérito. No sólo debido a las dificultades para conjugar los intereses de los numerosos actores interesados, sino porque la región apenas salía de un conflicto civil –y armado- que los había enfrentado. El esfuerzo fue notable, lo cual nos habla de la potencia de la idea integracionista como concepto en el imaginario centroamericano. Los objetivos políticos de la integración, la consecución de la paz y la democracia, estaban cumpliéndose.

Cuadro nº 2. Organizaciones de la sociedad civil centroamericana desde su creación.

	SECTOR	ORGANIZACIÓN	TIPO	INCIDENCIA	CAPACIDAD ORGANIZATIVA	PLATAFORMA EN LA QUE SE INTEGRA	ALINEAMIENTO CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL	FORMA PARTE DEL CCSICA	FORMA PARTE DEL CCIE
TRADICIONALES	Empresarial	FEDEPRICAP	Federación-Red	Alta	Alta	CACI	Posibilista	SÍ	SÍ
		FECAEXCA	Federación de Cámaras	Alta	Alta	CACI	Posibilista	SÍ	SÍ
		FECATRANS	Federación de Cámaras	Alta	Alta	CACI	Posibilista	SÍ	No
		FECAICA	Federación de Cámaras	Alta	Alta	Ninguna	Posibilista	SÍ	SÍ
		FEDECATUR	Federación de Cámaras	Alta	Alta	Ninguna	Posibilista	SÍ	No
		FECAMCO	Federación de Cámaras	Alta	Alta	Ninguna	Posibilista	SÍ	SÍ
	Sindical	CCT-CLAT	Confederación Sindical	Media	Alta	CACI	Posibilista	SÍ	No
		COCENTRA	Coordinadora Sindical	Baja	Media	ICIC	Contestataria	SÍ	No
		CTCA-ORIT	Coordinadora Sindical	Baja	Media	ICIC	Contestataria	SÍ	No
		CONCATEC	Coordinadora Sindical	Baja	Media	CACI	Posibilista	SÍ	No
	Otros	CSUCA	Red Universitaria	Alta	Alta	CACI	Posibilista	SÍ	No
		AUPRICA	Red Universitaria	Media	Media	CACI	Posibilista	SÍ	No
NUEVA SOCIEDAD CIVIL	Comunal	FCOC	Federación de Comunidades	Media	Media	ICIC	Contestataria	No	No
	Campesino-Ambientalista-Indígena-Cooperativo	ASOCODE	Asociación Pequeños Productores	Baja	Baja	ICIC	Contestataria	SÍ	No
		UPROCAFÉ	Asociación Pequeños Productores	Baja	Baja	ICIC	Contesttaaria	SÍ	No
		ACICAFOC	Asociación Pequeños Productores	Media	Alta	ICIC	Contestataria	SÍ	No
		FRENTE SOLIDARIO	Asociación Pequeños Productores	Media	Baja	ICIC	Contestataria	SÍ	No
		MOICAM	Coordinadora Campesina	Baja	Baja	Ninguna	Contestataria	No	No
		VÍA CAMPESINA	Coordinadora Campesina	Media	Media	Ninguna	Contestataria	No	No
		CID	Coordinadora Campesina y ONG	Media	Alta	Ninguna	Contestataria	No	No
	Cooperativo	CCC-CA	Coordinadora Cooperativa	Alta	Alta	CACI-ICIC	Posibilista	SÍ	No
	Micropymes	COCEMI	Coordinadora de mipymes	Baja	Baja	Ninguna	Contestataria	SÍ	No
		CONCAPE	Confederación pequeño empresarial	Baja	Baja	ICIC	Contestataria	SÍ	No
	Derechos Humanos	CODEHUCA	Coordinadora de ONGs	Baja	Baja	ICIC	Contestataria	SÍ	No
	Género-Mujeres	FMIC	Foro Coordinadora de Mujeres	Media	Media	ICIC	Contestataria	SÍ	No
	Étnico	CMPI	Consejo Indígena	Baja	Baja	CACI	Posibilista	SÍ	No
		CICA	Consejo Indígena	Media	Media	ICIC	Contestataria	SÍ	No
		ONECA	Coordinadora ONG	Baja	Baja	Ninguna	Posibilista	SÍ	No
	Institucional	FEMICA	Federación de Municipios	Alta	Alta	Ninguna	Posibilista	SÍ	No
	Redes, Foros y Concertaciones de ONG	CACI	Coordinadora Intersectorial	Alta	Alta	CACI	Posibilista	Sus asociadas	No
		ICIC	Coordinadora Intersectorial	Media	Media	ICIC	Contestataria	Sus asociadas	No
		CONCERTACIÓN CENTROAMERICANA	Coordinadora de ONGs	Media	Media	ICIC	Contestataria	No	No
		CRIES	Coordinadora de ONGs	Baja	Media	ICIC	Contestataria	No	No
		ALOP	Coordinadora de ONGs	Alta	Alta	ICIC/Corredor diálogo mesoamericano	Contestataria	No	No
		RED ALFORJA	Coordinadora de ONGs	Baja	Baja	ICIC	Contestataria	No	No
		CAS	Coordinadora de ONGs	Baja	Baja	Ninguna	Contestataria	No	No
		Iniciativa CID	Coordinadora de ONGs	Alta	Alta	Corredor diálogo mesoamericano	Contestataria	No	No
		Alianza Social Continental	Coordinadora de ONGs	Baja	Alta	Ninguna	Contestataria	No	No

Fuente: Elaboración propia

Capítulo IV. La sociedad civil en el marco de la integración regional centroamericana

En el capítulo anterior analizábamos la gestación del escenario que da cabida en la actualidad a las organizaciones de la sociedad civil centroamericana. Vimos el marco jurídico del SICA que lo legitima y la formación de los principales grupos. El presente capítulo tiene por objeto analizar el conjunto de actividades y acciones específicas de esta sociedad civil en dicho marco integracionista. Siguiendo un orden cronológico, nos vamos a centrar en la trayectoria del CCSICA como espacio de representación, comenzando por el período de gestación previo a la configuración del Comité propiamente dicho, es decir, a su legitimación jurídica. Estudiamos también la dinámica que marcaba la agenda de las organizaciones reunidas en torno suyo en el momento de su creación. A continuación, reconstruimos la trayectoria de las actividades de este órgano desde el momento en que se constituye oficialmente hasta la actualidad. Dicha reconstrucción se sustenta en la sistematización de todas las actividades identificadas y documentadas a lo largo de cuatro períodos, hasta la última Asamblea General Ordinaria de 2012. Esta tarea no ha sido fácil, habida cuenta la dispersión de las fuentes y la irregularidad institucional que ha soportado el Comité a lo largo de los años. La ausencia de una secretaría técnica durante gran parte del proceso tampoco ha permitido la gestión de un archivo histórico y documental ni ningún tipo de sistema de información que ofrezca una fuente primaria con mayores garantías de las que aquí hemos podido recopilar. Todo ello nos da una muestra de la debilidad institucional que se viene erigiendo en la tónica general de este organismo.

1. La creación del CCSICA como órgano de participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericano

A principios de 1994, la Secretaría General del SICA convocó a una serie de organizaciones representativas de los diversos sectores de la sociedad civil para establecer la Comisión Preparatoria que se encargó de elaborar el reglamento del CCSICA. Esta comisión llevó a cabo cinco reuniones a lo

largo de dieciocho meses, en la que participaron dieciocho organizaciones regionales que finalmente culminaron con la aprobación de la reglamentación del CCSICA el 2 de noviembre de 1995. Ya en 1996 tuvo lugar la entrega formal de dicho reglamento a las autoridades y el correspondiente depósito en la Secretaría General del SICA, acto que se llevó a cabo en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Costa Rica, país que ostentaba en ese momento la presidencia pro-témpore del SICA.

La vía de convocatoria abierta a organizaciones de ámbito regional y multisectorial interesadas, como fórmula elegida para su constitución, no era exactamente la que se había utilizado en otros procesos de similar característica. Esta es una peculiaridad centroamericana que responde a la naturaleza específica de sus sociedades. Las experiencias de otros procesos mostraban una oferta ciertamente multisectorial, aunque con un liderazgo mucho más marcado a partir del eje empresarial-laboral, de mayor tradición; pero, sobre todo, se trataba de convocatorias patrocinadas por los gobiernos nacionales, encargados de elevar la propuesta a los órganos regionales. No es esto lo que ocurre en Centroamérica, pues son las propias organizaciones de la sociedad civil las que promueven el proceso y se postulan a los órganos regionales, sin el patrocinio de los gobiernos nacionales.

En la Unión Europea -el modelo integracionista más desarrollado- el denominado Comité Económico y Social Europeo (CESE) ofrece un procedimiento de composición mixto para organizaciones empresariales, trabajadores y de actividades diversas, que conjuga la responsabilidad del nombramiento por parte del Consejo de Ministros de la Unión Europea a partir de las designaciones que presentan los Estados miembros, de acuerdo con las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil con representación a nivel nacional. Es un proceso, por tanto, promovido por las organizaciones interesadas, auspiciado por los gobiernos nacionales aunque sancionado por el órgano supranacional de la Unión, que se convierte así en su interlocutor regional directo. El Foro Consultivo Económico y Social de Mercosur está inspirado en el CESE en cuanto a los sectores que lo conforman, aunque la ausencia de un órgano supranacional que lo sancione deja esta prerrogativa a los respectivos gobiernos, siendo las secciones nacionales de forma autónoma las que llevan el peso del procedimiento de representación de las distintas organizaciones económicas y sociales. En el caso andino, la participación de la sociedad civil se lleva a cabo a través de los Consejos Consultivos sectoriales, contando con un Consejo empresarial y otro laboral, a los que se ha añadido recientemente un Comité específico para los pueblos indígenas y una mesa de defensa del consumidor. Se trata de un modelo sectorial

tradicional de diálogo social tripartito, al que se han añadido el hecho étnico diferencial y un espacio de defensa del consumidor. En este caso, el proceso eminentemente sectorial y nacional, puesto que los representantes son elegidos expresamente para esta representación desde el seno de cada uno de estos sectores nacionales.

El elemento diferencial del caso centroamericano se halla en el hecho de que se trata de un espacio que se configura por la propia iniciativa de las organizaciones, al margen de los gobiernos nacionales, y el SICA termina por aceptarlo. Las razones son múltiples y están relacionadas con la inexistencia de espacios equivalentes a nivel nacional y con la desconfianza de las organizaciones con respecto a los nuevos gobiernos nacionales surgidos de democracias inmaduras en el seno de Estados tradicionalmente autoritarios, con el tradicional monopolio del diálogo social que ostentaban determinados grupos empresariales, con los importantes niveles de desarticulación y falta de cohesión social o con la propia cultura política predominante.

No se puede negar que el hecho de otorgar la libertad de iniciativa a las propias organizaciones es ya de por sí un acto de confianza y respeto del SICA por la autonomía de los actores. En este sentido, el SICA ejerce ya de modelo inspirador de la democracia en Centroamérica. La institucionalidad del SICA no se configura aquí como el artífice de dicho organismo, sino que insta a las organizaciones existentes a que se auto-constituyan y construyan su propia dinámica de funcionamiento. Sin embargo, lo que con la perspectiva del tiempo aparece como un acto audaz y positivo, reflejo de la autonomía del sector y de la confianza por parte de las instituciones regionales, en su momento fue un hecho ciertamente polémico criticado desde algunas tribunas. Aunque no se ha podido documentar, existe una interpretación según la cual la idea originaria era la de concebir el CCSICA como un comité de notables nombrados directamente por los presidentes o bien por los gobiernos. La desconfianza mutua en la acción gubernamental y las primeras acciones integracionistas de la sociedad civil, expuestas en el capítulo anterior, habrían logrado que el SICA asumiera el principio de autonomía del que gozan en la actualidad.

Un ejemplo de esta crítica la encontramos en De la Ossa (1998, 104), para quien la SGSICA, al constituir el consejo, invitó y terminó por incorporar al proceso a numerosas entidades que no eran representativas de la sociedad civil propiamente dicha. Según esta apreciación, el SICA hubiera estado interesado en "no contar" con la participación de determinadas organizaciones, una interpretación que con el tiempo no se puede ni corroborar ni desmentir, ya que los reglamentos del CCSICA han permitido la inclusión de todas las

organizaciones que realmente se han mostrado interesadas por el proceso. Claro está que el papel marginal de este organismo puede haber desincentivado su pertenencia al mismo. No obstante, en la actualidad, están representados la gran mayoría de los sectores de la sociedad civil centroamericana.

Tres hechos podrían motivar esta decisión por parte del SICA, ciertamente insólita en la cultura política de la región. Por un lado, el SICA se estaría mostrando partidario de la recuperación de la idea de sociedad civil expresada como una voluntad democrática y antiautoritaria, reforzando su imagen de respeto hacia la autonomía y las relaciones entre la sociedad y sus instituciones. Por otro lado, se alinea con procesos socioeconómicos que se estaban dando en América Latina como resultado de la implementación de los programas de cooperación al desarrollo surgidos de la crisis de la deuda. No hay que olvidar que el papel de la participación de la sociedad civil a la hora de poner en marcha unos proyectos para los que los estados carecían de capacidad, tras el adelgazamiento de los mismos, contaba con el respaldo de los organismos internacionales. Las organizaciones civiles se convertían ahora en un aliado de los estados a la hora de implementar políticas de desarrollo. Finalmente, el hecho de que existieran ya un número importante de organizaciones constituidas que venían demostrando su interés por el proceso resultaba un claro incentivo para fortalecer la institucionalidad del SICA al tiempo que se evitaba el coste de poner en marcha un proceso cuya articulación institucional no estaba aún definida.

El estatuto constitutivo va a establecer los principios que regirán al CCSICA, destacando su autonomía como rasgo principal. Atendiendo al artículo 7 del documento de constitución, la misión del CCSICA es "promover la participación activa de la sociedad civil, para que el proceso de la integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis"[1]. El reglamento del CCSICA contó, en su origen, con nueve capítulos y treinta y ocho artículos, a los que posteriormente se añadirían dos capítulos más y cinco nuevos artículos en diciembre de 2000 y julio de 2003. El reglamento inicial muestra debilidades importantes que limitaban enormemente su adecuado funcionamiento, dando la impresión de haberse redactado con el objetivo

[1] Reglamento Constitutivo del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana CC-SICA, p. 2. En http://www.ccsica.org/doc/REGLAMENTO%20CONSTITUTIVO%20DEL%20CC-SICA.pdf. (30-4-07)

de servir de sustento a la creación efectiva del Comité, sin la existencia de un debate reposado que recogiese el verdadero espíritu impuesto por las organizaciones miembros. El CCSICA se constituyó, a nivel formal, como una institución que disfrutaba de libertad y autonomía para llevar a cabo su labor, pero restringida por su dependencia de la SGSICA, la cual no le había otorgado –ni lo ha hecho aún- el espacio de participación a que le obligaba la institucionalidad del proceso. Otro aspecto que la convertía en un organismo casi virtual era la reducida capacidad de financiación a que le abocaba su reglamento de autofinanciación, presumiblemente para preservar su autonomía, como ya he indicado más arriba. A nivel operativo, poseía una estructura muy reducida, sin capacidad de gestión, lo que hacía muy difícil la articulación de procesos de sistematización, difusión y, en definitiva, llevar a cabo la misión que se había encomendado. Finalmente, a nivel gerencial, los directorios no tenían posibilidad de diseñar programa estratégico alguno, debido al escaso margen de tiempo del que disponían, constriñendo aún más sus posibilidades de incidencia. Así, del primer articulado se puede concluir que el CCSICA se configura como una institución todavía en fase de definición, con cierto carácter de provisionalidad, que respondía a una dinámica incipiente y cuyo horizonte aún no se terminaba de ver despejado.

2. La dinámica de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la creación del CCSICA

Como ya se ha puesto de manifiesto de una u otra manera, el Comité Consultivo reúne a redes regionales representantes de prácticamente todo el arco social centroamericano, desde organizaciones de campesinos, cooperativas, organizaciones de derechos humanos, indígenas, medio ambiente, mujeres, municipalidades, empresarios, ONG, trabajadores y otras. Desde el principio, el propósito estuvo centrado en la participación plena en el proyecto integracionista, teniendo como objetivo principal la provisión de un espacio capaz de incidir en el proceso. También se ha visto como su nacimiento es producto del trabajo de una comisión que integró a los dos foros surgidos de la sociedad civil centroamericana (CACI e ICIC), así como a otras organizaciones de la sociedad civil que ya habían empezado a tomar posiciones frente al proceso de integración regional. Aunque hubo organizaciones que se quedaron fuera, la creación del CCSICA es, de por sí, un logro de gran relevancia, ya que sirvió como catalizador al acercamiento de posturas entre las diferentes posiciones existentes. Un hecho que, sin embargo, no fue suficiente para ocupar mayores cuotas de protagonismo en el marco de la integración, ya que desde sus inicios el nuevo organismo mostraba carencias a la hora de definir algunos aspectos claves como la

propia misión o la conformación de una estructura eficaz. A todo ello se le sumaba la falta de señales desde el SICA y desde los diferentes gobiernos nacionales, meros espectadores en todo el proceso. Durante el proceso que va desde la convocatoria en firme por parte del SICA hasta la constitución formal del CCSICA, la sociedad civil centroamericana consiguió alcanzar un consenso de base que le permitió aglutinar en este organismo a organizaciones procedentes de las dos tendencias expuestas en el capítulo anterior, pese a lo cual persistían disensiones importantes en cuanto al enfoque que debería tomar el proceso de integración. Estas disensiones, reflejadas en sus propuestas programáticas y en la falta de debate, han llegado hasta el momento actual, quedando reflejadas en las dificultades para alcanzar un objetivo común.

Los sectores empresariales, confirmando su papel de promotor activo, se constituyeron como el grupo con mayor dinamismo en el proceso de búsqueda de espacios para la participación. Lógicamente, este interés concuerda con los beneficios que potencialmente podía reportarle el proceso de integración regional, especialmente por la unificación de los mercados y la creación de una unión aduanera. Desde las primeras acciones por parte de FEDEPRICAP, en este momento del proceso los intereses empresariales se promovieron a través de la plataforma del CACI, aunque no fueron los únicos representados en ella. Sendos comunicados presentados a las cumbres presidenciales, y algunos estudios promovidos por FEDEPRICAP en la primera mitad de los noventa, nos animan a determinar algunos de los objetivos de estos sectores denominados "privados". Parece claro que estos sectores ven la integración regional como una oportunidad, especialmente para una región que tenía –y sigue teniendo- ante sí grandes retos, entre los cuales sin duda se encontraba la inserción internacional de sus economías, ya fuera por la búsqueda de nuevos mercados para sus productos o bien mediante la captación de mayores volúmenes de inversión extranjera directa (IED). Sus objetivos se van a centrar, de forma evidente, en promover la integración económica como aspecto prioritario, aunque tangencialmente mantienen un discurso en el que permanecen presentes objetivos de desarrollo social o ambiental. La integración económica es observada desde un enfoque de políticas que fue tachada de neoliberal, pero que contenía elementos más propios del pragmatismo empresarial. Por ejemplo, si bien veían con buenos ojos la reducción del sector público y los programas de privatización y liberalización, también eran partidarios de la unión aduanera mediante la reunificación del arancel externo común. La fuerza de las organizaciones exportadoras –el motor de las economías centroamericanas- promovía el eje del crecimiento económico en torno a las exportaciones, así como las estrategias de reconversión de sectores productivos tan cruciales como el

sector agrícola. En otro de los aspectos controvertidos de sus posiciones, mostraban cierta ambigüedad con respecto a los demás organismos de representación de la sociedad civil, siendo partidarios de una diferenciación clara de intereses y una mayor autonomía sectorial.

A diferencia del CACI, la ICIC estimaba que debía ser el Estado quien asumiera el principal papel protagonista en el proceso de integración, promoviendo una regulación de los mercados que respondiese a las necesidades socioeconómicas de lo centroamericanos. Esta iniciativa aunaba por primera vez a amplios y diversos sectores de la sociedad civil centroamericana, anteriormente ajenos al proceso de integración (Enríquez, 1999: 38). Para esta organización, el problema histórico de la integración podría volver a repetirse si no se recogían las aspiraciones de la mayoría de la población y se trabajaba por obtener beneficios para todos los actores, tanto económicos como sociales. Sus propuestas se situaron, por tanto, en un modelo de desarrollo social y sostenible, preocupado por la generación y distribución de la riqueza, por el apoyo al pequeño empresario y productor, por el fomento de la competitividad del sector industrial regional, por la diversificación de los mercados externos y, en definitiva, por un modelo más progresista de redistribución, identificado con el programa político de la izquierda latinoamericana.

Pero además de estos dos sectores protagonistas, algunos trabajos como el citado también recogen diversos posicionamientos sobre la integración regional centroamericana desde otros grupos organizados de la sociedad civil. Con respecto a los sindicatos –un sector en declive-, este autor resalta las dificultades estructurales para intervenir como actor importante, ya sea por el debilitamiento al que fueron sometidos por las políticas neoliberales del momento, como por las divisiones ideológicas de carácter interno. Los sindicatos siempre encontraron incompatibles las políticas neoliberales con el proceso de integración, a quien reclamaban un mayor protagonismo de los estados. En este sentido, sus propuestas retoman los modelos ortodoxos de concertación social corporativa, ajustados en el modelo tripartito gobierno-empresarios-trabajadores, e insisten en algunas de sus tradicionales reivindicaciones en América Latina, como la reforma agraria o el cumplimiento de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, resulta relevante que son las únicas organizaciones que incluyen el impulso a una reforma tributaria progresiva y a la armonización fiscal en toda la región, promoviendo políticas proteccionistas ya defenestradas como el freno a la acelerada reducción arancelaria (CENTRA, 1993: 92), dato este último que viene a indicar cuán lejos se encontraban de la dinámica del proceso integrador.

Desde el sector campesino, la iniciativa correspondió a la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación del Desarrollo (ASOCODE), que fue quien canalizó las primeras estrategias frente a la integración regional y quien posteriormente se integraría en el CCSICA. Sus propuestas se refieren, básicamente, a la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico, recogido en el siguiente párrafo por Arriola y Aguilar: "debe impulsarse un verdadero proceso de transformación agraria que dé acceso, además de a la tierra, al capital necesario para su desarrollo, así como a los principios indispensables para viabilizar las propuestas productivas" (Arriola y Aguilar, 1995: 67).

El último de los sectores que recoge este trabajo, el de la micro, pequeña y mediana empresa, se posicionó más tarde, en 1997, a través de la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE) y del Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI), ambos integrados posteriormente en el CCSICA. Sus requerimientos se situaban en la aplicación de criterios de competitividad para el sector, especialmente mediante procesos de reconversión industrial, de medidas tendentes a la facilitación del acceso al crédito, y de una aceleración de la descentralización administrativa que propiciase el fortalecimiento de las instancias locales de fomento para el desarrollo económico local[2]. En su documento "Plataforma de Acción" de 1997, COCEMI reitera la necesidad de "reconocimiento de la microempresa como agente fundamental en el desarrollo de los países y genera [dora de] condiciones para favorecer su integración en la economía centroamericana"[3].

Todos estos posicionamientos nos muestran que la sociedad civil centroamericana va asumiendo paulatinamente un rol activo en el proceso de integración. La relevancia de esta afirmación se justifica por sí misma si se tiene en cuenta el momento en el que nos encontramos, esto es, un período de reactivación en el que aún no se han superado los graves problemas sociopolíticos en la región, con un proceso de integración del que la ciudadanía apenas tenía conocimiento y una evidente fractura social alimentada por la pobreza y la desigualdad que se había multiplicada con el enfrentamiento civil, especialmente en países como Guatemala o El Salvador, donde como ya se ha indicado anteriormente, aún no se habían apagado las llamas del conflicto y no se contaba con un estado que garantizase la plena libertad de acción en un marco democrático.

---

2 Cocemi, "Plataforma de acción", (1997).

3 Ibidem, p. 7.

Es de destacar también cómo se consiguió aglutinar en torno al CCSICA posturas que venían siendo irreconciliables a lo largo de las décadas, muy ideologizadas. Ello no obstante, a lo largo de los primeros años de funcionamiento del CCSICA, la actividad de los dos bloques era todavía manifiesta, generando cierta confusión sobre la representatividad del CCSICA. Para culminar el cuadro, tampoco se recibían muestras por parte del SICA y de las Cumbres de Presidentes Centroamericanos de que el proceso participativo de la sociedad civil en la integración centroamericana podría tener un futuro prometedor.

Otro rasgo que parece advertirse en el catálogo de propuestas de la sociedad civil centroamericana es un aparente desconocimiento acerca del verdadero significado del proyecto integracionista. En general, las organizaciones formulan programas maximalistas, que más bien responderían a horizontes estratégicos globales, y en todo caso cuyo accionamiento estaba más cercano a una implementación desde los niveles nacionales, no depositándolos en las limitaciones de una coyuntura regional en construcción. Esto era más evidente en un proceso como el centroamericano, que se caracterizaba por un alto componente de intergubernamentalidad, sin que se hubiesen presentado plataformas supranacionales más allá de un horizonte idealizado. La falta de espacios de participación en los propios países puede responder a dicha tergiversación. Según esta hipótesis, las organizaciones de la sociedad civil habrían dirigido sus aspiraciones hacia la conformación de políticas regionales ante la falta de respuesta desde sus propios gobiernos, así como habrían visto la institucionalidad regional como una nueva plataforma desde la que construir espacios alternativos a las rígidas políticas neoliberales de sus gobiernos, guiados por la supuesta supranacionalidad que surgiría del proceso integrador[4].

3. La trayectoria del CCSICA en el proceso de integración regional

Para una mayor comprensión del proceso, hemos elaborado una propuesta de periodización que conlleva la identificación de los siguientes períodos:

1. **Primer período:** de la plenaria constitutiva de noviembre de 1995 hasta la plenaria de noviembre de 2000. Es el período en el que se inicia la construcción de la identidad corporativa, poniéndose ya en evidencia algunas de sus características más importantes, muy determinadas

[4] Esta aspiración supranacional no era gratuita, ya que de los documentos generados por el proceso se extrae este carácter como componente intrínseco del proceso.

por la debilidad estructural que lo aqueja. Se manifiesta claramente la inmadurez del proceso.

2. **Segundo período:** de la plenaria de noviembre de 2000 hasta la plenaria de octubre de 2006. Se trata de una época de gran debilidad institucional que sólo a partir de 2005 comienza a reactivarse. La formulación de los primeros proyectos estratégicos terminan fracasando, sembrando de dudas la viabilidad de un proyecto que no termina de arrancar. La participación es escasa y la incidencia casi nula. Se echa en falta mayor grado de compromiso por el grueso de las organizaciones miembros y también por parte del SICA.

3. **Tercer período:** de la plenaria de octubre de 2006 a la Asamblea General Ordinaria de Febrero de 2009. Es el período más dinámico y el que registra los avances más importantes llevados a cabo hasta el momento. Coincide con la aparición de nuevos liderazgos. Se consiguen soluciones transitorias a los problemas de financiación y se alcanzan algunos de los objetivos buscados desde larga data. Pero, sin duda, el elemento de mayor relevancia es el notable incremento de las actividades de incidencia, muy vinculados al liderazgo de la nueva presidencia.

4. **Cuarto período:** de la Asamblea General Ordinaria de Febrero de 2009 a la Asamblea General Ordinaria de junio de 2012. Un período llamado a ser de consolidación de proyecto que, sin embargo, derivó en fallido debido a la ruptura interna propiciada por las disensiones en torno al liderazgo. La continuidad permite alcanzar la finalización de algunos procesos que se venían fraguando, pero la fragmentación interna le resta fortalece a nivel institucional, devolviéndole a períodos anteriores.

a) Primer período*:* la construcción de la identidad del CCSICA. Desde la plenaria constitutiva de noviembre de 1995 hasta la plenaria de Octubre de 2000

El elemento definitorio de este primer período es la incorporación del Comité como órgano dentro del esquema del SICA y las dificultades con las que se enfrenta para consolidar este estatus. De aquí se derivan algunos de sus rasgos más determinantes, como el bajo nivel de actividad propiciado por la falta de financiación. Apenas destacan las actividades de incidencia de aquellas otras de índole institucional o de búsqueda de financiación para dar sostenibilidad al proyecto, el gran caballo de batalla de los dos primeros períodos. Parecida debilidad se observa en el debate estratégico, sobre el que apenas hay noticias, la tónica general a lo largo de toda su trayectoria. Por otro lado, a diferencia de

la creencia generalizada, la acción de la SGSICA se muestra en este período inicial muy propicia a elevar consulta al CCSICA. Al menos en cuatro ocasiones se eleva solicitud de consulta al CCSICA para que emita juicio, a pesar de que la consulta no contaba –no cuenta aún hoy- con un reglamento que normalice el proceso formal de la misma. Fueron las siguientes:

1. En abril de 1997 se solicita consulta para que el CCSICA presente sus planteamientos y recomendaciones sobre el tema de la seguridad centroamericana, de cara a la XIX Reunión de Presidentes

2. En noviembre de 1997 sobre las medidas adoptadas por el CA4 relacionadas con la libre circulación de ciudadanos

3. En marzo de 1998 para que ofrezca posicionamiento sobre el Tratado de Unión Centroamericana

4. En septiembre de 1998 de cara a la XX Reunión de Presidentes, una cumbre que finalmente se demoró más de un año debido a la catástrofe del Mitch, lo cual desvirtuó la agenda de contenidos

De todas ellas, no contamos con ningún documento que pruebe la evacuación de informe o dictamen alguno por parte del Comité o la apertura de un debate en su seno. Es quizás este último aspecto el más determinante en su trayectoria, la falta de capacidad real para elevar el debate y ofrecer proposiciones que puedan ser llevadas a consideración. En este primer período, en realidad lo que se produce es una reacción por parte de las plataformas previas, CACI e ICIC, pese a que ya se había constituido el CCSICA, como una prueba de la falta de consolidación del proceso. Entre ellas tenemos un posicionamiento ante el SICA, llevado a cabo en septiembre de 1996, y una propuesta de "la sociedad civil organizada" frente a la cumbre de mayo de 1997 con el Presidente de los Estados Unidos de América.

En este un período que responde todavía a las dinámicas previas de las organizaciones, registrándose actividad en las dos plataformas principales, CACI e ICIC, debido a que el liderazgo de la nueva plataforma está lejos de reconocerse. El CCSICA terminará por configurarse en este primer período como entidad referencial de la sociedad civil centroamericana sólo a partir de la pérdida de protagonismo de ICIC y de CACI, lo cual puede considerarse como uno de sus primeros logros. Estas, si bien nacieron con el propósito de perdurar, estaban abocadas a ceder el testigo al CCSICA, cuyo reconocimiento institucional en la estructura del SICA lo convertía en

el interlocutor legítimo (al fin y al cabo las anteriores habían sido fruto de la inexistencia de dicho espacio). La conquista del liderazgo de la sociedad civil institucionalizada por parte del CCSICA costó, no obstante, algunos años. En su seno se produjeron fricciones y conflictos propios de una entidad en proceso de maduración, con dificultades para lograr acuerdos por la heterogeneidad de los intereses en liza y con ciertos desequilibrios organizativos. El resultado será el cuestionamiento sufrido desde la mayoría de los sectores. Por su parte, CACI e ICIC no fueron su mayor apoyo, ya que su propio accionamiento cuestionaba ya de por sí la legitimidad del anterior. Aunque tendieron a perder protagonismo, toda vez que la mayoría de sus miembros se hallaban adscritos al CCSICA, la escasa operatividad del CCSICA y la relevancia de los acontecimientos los mantuvieron en la brecha.

Sin duda, la falta de respuesta por parte del Comité, y el mantenimiento del influjo de las dos plataformas pudo contribuir a restarle credibilidad ante la SGSICA. El resto de la participación registrada en este período se focaliza en torno a la cumbre del grupo consultivo de Madrid para la reconstrucción de la región. La celebración del Foro de la sociedad civil centroamericana, celebrado en noviembre de 2000, reunirá al grueso de las organizaciones civiles centroamericanas, entre las cuales se incluyó el CCSICA. Sin embargo, esta convocatoria pondrá de relieve la escasa visibilidad del Comité y la falta de reconocimiento por parte del sector a nivel regional. Un sector que en aquellos momentos estaba representado por un numeroso y heterogéneo conjunto de organizaciones no gubernamentales que contaban con el apoyo y el respaldo de la cooperación internacional, pujante en ese momento en la región. En dicho marco, pese a su significado institucional, el CCSICA no representaba liderazgo alguno, como tampoco la integración centroamericana había sido identificada como el núcleo estratégico del desarrollo de la región para la mayoría de los actores internacionales. La invitación a asistir, llevada a cabo a través de la SGSICA, obligó al Comité a abrir un proceso de concertación y diálogo con el resto de organizaciones "outsiders" al proceso de integración, con escaso resultado. Pero lo más importante es que permitió formular una primera agenda de trabajo, denominada "Agenda de la sociedad civil centroamericana", mostrando ya algunas de las debilidades recurrentes que se irán mostrando con posterioridad.

Los contenidos de la agenda estratégica proceden, en gran medida, del debate llevado a cabo a lo largo de 1999 bajo financiación del programa de la cooperación canadiense PAR-ACDI, promovido para el CCSICA por parte de la SGSICA, en otra muestra más del interés por la puesta en marcha del Comité. Su ejecución no llevará a buen puerto debido a los

importantes y numerosos obstáculos que aún debía salvar un Comité que claramente no contaba con una estructura organizacional que lo permitiera. No obstante, ya nos avanza información acerca de las pautas que rigen la toma de decisiones en el seno del Comité, casi siempre surgidas del núcleo del directorio y sin apenas posibilidad de abrir un debate transparente y profundo en el seno interno de las organizaciones miembros. La posibilidad del debate estratégico responde únicamente a la disponibilidad de los fondos procedentes del programa PAR-ACDI, pero careció de planificación o de una demanda específica procedente de las organizaciones, la mayoría de las cuales no habían llevado a cabo un proceso de reflexión acerca de sus intereses en la integración ni acerca del modelo de integración que propugnaban.

Y es que la cuestión de la financiación del Comité será uno de los temas más presentes a lo largo de los dos primeros períodos. Debido a la difícil situación financiera que atravesaba el grueso de la institucionalidad del SICA, incluida la propia SGSICA, la sostenibilidad del Comité era un tema que requería solventar para garantizar la incorporación y puesta en marcha del mismo en la estructura de la integración. La única opción pasaba por captar fondos de los programas de la cooperación internacional, una vía que se ha mantenido hasta hoy como única solución. En este camino, el Comité estuvo acompañado por la SGSICA, quien gestionó la consecución de fondos del programa PAR-ACDI y llevó a cabo negociaciones con el PNUD y con la Unión Europea. Facilitó la presencia del Comité en la Conferencia de Madrid e incluso promovió la cesión de un espacio de oficinas a comienzos del año 2000 que, finalmente, no se consumó.

Institucionalmente, el Comité consiguió llevar a cabo la celebración de las asambleas plenarias a pesar de las dificultades financieras que ya hemos reiterado. Con respecto a las organizaciones miembros, poco a poco fue desprendiéndose del ascendente de CACI e ICIC, aunque fue muy criticado por el grueso de las organizaciones no gubernamentales que proliferaban en la época, muy críticas con el proceso de integración debido al mantenimiento de posiciones muy politizadas y dogmáticas, pero recelosas también de la aparición de un espacio de participación institucionalizado que podía competir por la disputa de los fondos de la cooperación. Estas últimas contaban con mayor visibilidad, fruto de lo cual obtuvieron bastante protagonismo tras la catástrofe del Mitch debido al respaldo financiero con que contaban procedente de la cooperación internacional. Con respecto a las instituciones del SICA, ya hemos visto como la acción de la SGSICA puede considerarse en esta primera época como proactiva. La falta de financiación y la inexistencia de una norma reguladora de la consulta seguían siendo demandas que tendían a enturbiar

la relación, pero en estos momentos tampoco el Comité se encontraba en disposición de reclamar mayores niveles de institucionalidad.

a.1) El primer período en el contexto de la integración regional centroamericana

Otro elemento importante es la incardinación de este primer período dentro de la dinámica integracionista. El período es de una gran agitación, registrándose algunos hechos extraordinarios determinantes. Un período en el que los procesos democráticos recién abiertos constituyen una incógnita para las sociedades nacionales y para los observadores estratégicos internacionales. Las cumbres de presidentes se esfuerzan por lanzar mensajes de unidad y por ejercitar la práctica democrática al tiempo que aparecen como alumnos aventajados a la hora de abrazar el discurso neoliberal predominante. Los procesos de ajuste y las reformas estructurales contenidas en el marco del "Consenso de Washington" son ya una realidad en los presupuestos y en las políticas nacionales y su impacto se dejó ver claramente en la mayoría de los países de la región, incluso en aquellos en los que apenas se había conseguido levantar cabeza tras dos décadas de enfrentamiento. En este sentido, la opción por la integración tiene un sentido más político que económico, pues lo fundamental es encontrar un marco que garantice la paz y traiga la democracia a la región. A nivel económico, el regionalismo abierto propugnado desde la CEPAL muestra a las claras una ambigüedad nunca bien comprendida ni mucho menos interpretada. En cierto sentido, aparece como una adaptación forzosa a la coyuntura que marca la época, intentando encajar la habitual propuesta estructuralista dentro de las nuevas tendencias de apertura e integración en los mercados globales. En suma, lo que nos encontramos en este período es una reconstrucción del marco institucional de la integración que necesita una estrategia política que le permita adquirir la credibilidad y el reconocimiento necesario.

En este contexto, el proceso de integración centroamericano completa su estructura institucional con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática, un documento ilusionante y polémico a la vez[5], que aseguraba los cimientos de la nueva Centroamérica a la democracia y a la inalienable legitimidad del poder civil. Muy recientes estaban, todavía, la firma de ALIDES y del Tratado de Integración Social, documentos principales en lo que atañe al proyecto social y referencia de la práctica totalidad de las organizaciones miembros del CCSICA. Estos tratados vienen a consolidar la multidimensionalidad del sistema, cuya

[5] La adhesión a este tratado se llevará a cabo sólo de forma parcial por parte de Costa Rica y Panamá, reproduciendo así las asimetrías institucionales ya presentes en otras instituciones principales como el PARLACEN o la Corte de Justicia centroamericana.

finalidad no es otra que la muestra más fehaciente del compromiso de la integración con el desarrollo integral de la región, en clara diferenciación con el proyecto integrador de la década de los sesenta.

Es un período en el que se registran las primeras propuestas de reforma institucional del sistema pese a lo reciente de su puesta en marcha. Ello viene a mostrarnos el alto nivel de vulnerabilidad, resistencias y cuestionamiento al que se veía sometido. La propuesta para el fortalecimiento institucional del SICA, formalizada en la XIX Cumbre de Presidentes de Panamá, dará lugar al documento de "Lineamientos para el Fortalecimiento y la Racionalización de la Institucionalidad Regional", es ya catalogada como la primera iniciativa de reforma del sistema. Pero también se registró un proyecto frustrado de Tratado Único, cuyo objetivo de unificación de los distintos marcos jurídicos probablemente fuera razonable, pero que en el fondo ponía en riesgo la construcción multidimensional que dotaba de singularidad al proceso. Aunque no se cuenta con un borrador de la propuesta, se cuenta con evidencias que reafirman la existencia y las funciones del CCSICA. No obstante, el coste de apertura de un nuevo proyecto "constituyente" hacía inviable la propuesta, aunque en realidad lo que vino a frenarla fue la aparición de la catástrofe del Mitch.

Y es precisamente el Mitch uno de los dos hechos principales que marcan también este período de reactivación de la integración centroamericana, el otro sería la inclusión de la región en la agenda de la integración regional de la iniciativa del Área para el Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ambos temas darán lugar a un cambio de rumbo en el proceso, con la aparición de una nueva agenda y el olvido de los objetivos inicialmente propuestos. Todos estos hechos están presentes en las relaciones entre el SICA –la SGSICA- y el CCSICA, ya que van a dar lugar a los primeros posicionamientos y a las primeras diferencias, surgidas principalmente de la escasa incidencia del nuevo organismo en la estructura del SICA. En el momento en el que el SICA convoca a la sociedad civil, en Febrero de 1994, el proceso se halla en plena construcción de su arquitectura institucional fundamental. Además del Protocolo de Tegucigalpa, se había firmado el tratado de integración económica mediante el Protocolo de Guatemala, en 1993. Estos dos tratados principales gravitaban en torno a cuatro elementos contextuales que ejercían una gran influencia sobre los mismos:

1. Las políticas económicas posteriores al ajuste estructural habían mantenido una tónica continuista marcadamente neoliberal, que tenían su correspondencia en el perfil de los gobiernos aupados en la mayoría de los países tras la restauración de la democracia. El fantasma de la deuda

aún pesaba demasiado como para pensar en políticas que no estuvieran avaladas por los organismos financieros internacionales. Este hecho estaba presente en la construcción del proceso de integración, motivo por el cual era tachado de economicista o empresarial por el grueso de las organizaciones de la sociedad civil.

2. Los pronunciamientos de la CEPAL en sus propuestas de "Transformación Productiva con Equidad" y del "Regionalismo Abierto" se alineaban en una corriente neoestructuralista ahora mucho más pragmática y abierta a encontrar puntos de encuentro con el núcleo de las políticas neoliberales. En concreto, su propuesta de regionalismo era multilateral, posibilista con una integración abierta a todo tipo de acuerdos con países terceros, sin menoscabo del mantenimiento de los fundamentos que distinguían a los procesos de integración. La máxima inserción en los mercados internacionales se convirtió en el objetivo central, especialmente en un período en el que la globalización se veía ya como suceso imparable. La propuesta estadounidense de asociación mediante el ALCA vino a poner todavía más desconcierto en el panorama integracionista, ya que se trataba de un acuerdo ineludible para la región. Su aparición complicó enormemente el horizonte que se había empezado a vislumbrar en el nuevo regionalismo.

3. La situación política de Centroamérica seguía siendo frágil y compleja. Aunque Esquipulas fue un proceso exitoso y se habían instaurado sendos regímenes democráticos en todos los países, en algunos casos, como Guatemala o El Salvador, aún se escuchaba el ruido del enfrentamiento armado y de la polarización social. Concretamente en Guatemala aún no se habían firmado los acuerdos de paz definitivos. En este ambiente era muy difícil levantar procesos de diálogo y concertación. La construcción institucional se verá lastrada por esta situación de desconfianza.

4. Otros procesos ejercían también notable influencia sobre la región. El desmantelamiento de la Unión Soviética y el fin de la guerra la había liberado en gran medida de la permanente presión norteamericana. Por otro lado, el exitoso proceso de integración europea se proclamaba como un incentivo para el caso centroamericano, tomado como un modelo al que recurrir en caso de extravío. Y la gestación o reactivación de otros procesos integracionistas en América Latina animaba a pensar que se estaba en el camino adecuado.

Una muestra de esto último será la firma, en octubre de 1994, de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). En general, constituía una buena

noticia para la región y para la sociedad civil en particular, dado que, a pesar de la dinámica neoliberal que se reafirmaba con cada estrategia política desde los respectivos gobiernos, las instituciones regionales parecían practicar una retórica diferenciada centrada en el polisémico concepto de desarrollo regional. ALIDES recogía el nuevo discurso de desarrollo humano y sostenible. Sin embargo, con el tiempo, se mostró un instrumento ilusorio, hasta convertirse poco menos que en un documento simbólico que contribuyó a aumentar la desconfianza de la sociedad civil en las elites gubernamentales y regionales.

En 1995, mientras el CCSICA se encontraba en gestación, la construcción del proceso de integración se completaba con la suscripción del Tratado de Integración Social (TIS) y del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD). Ambos tratados suponen una mejora sustancial en la definición de sus contenidos, incidiendo en el enfoque de desarrollo humano, muy notorio en el caso del TMSD, por la novedad que suponía el predominio de lo civil sobre las políticas de seguridad nacional. Desde el CCSICA, sin embargo, se veía el proceso con preocupación y escepticismo, ya que tal y como había ocurrido en el Protocolo de Guatemala, los dos documentos contemplaban también la existencia de un consejos consultivos, si bien en el caso del TMSD este espacio se reservaba para el CCSICA debido a que el tema de la seguridad se incorporaba al subsistema político y la SGSICA actuaba como secretaría. Ahora se contaba con cuatro espacios de participación, tres de los cuales debían ser considerados sectoriales según la mayor definición de sus respectivos tratados, pero no estaba claro si debían construirse a partir de las futuras mesas sectoriales del CCSICA o bien de forma autónoma.

Lo anterior es una muestra de la indefinición del proyecto institucional. La reforma llevada a cabo en la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos de Panamá en 1997 tenía como protagonistas a buena parte de las instituciones y organismos creados, especialmente al PARLACEN y a la Corte de Justicia Centroamericana. Pero también se revisaron las funciones de los comités consultivos, proponiendo una unificación que recaería bajo la responsabilidad de la SGSICA. Ante el nuevo panorama surgido de la creación de los comités sectoriales, esta propuesta beneficiaba claramente al CCSICA, que quedaba como único órgano consultivo. Con la unificación, se recomendaba también su conversión en "Consejo" en lugar de su actual condición de "Comité". Este hecho es importante, dado que significaba dar el salto a la obligatoriedad de la consulta y a su reglamentación. Se sellaba también la cuestión de la sostenibilidad, dado que la obligatoriedad de la consulta requeriría financiación para garantizar el cumplimiento de los tratados. En definitiva, el paso de

comité a consejo zanjaba de una sola vez toda la problemática institucional del CCSICA. Pero fue una propuesta de reforma que no prosperó.

Posteriormente, ya en 1998, circuló otra propuesta más que partía de la SGSICA en base a la constitución de un Tratado Único para la integración regional centroamericana. Este tratado se orientaba a dar cumplimiento pleno a la Declaración y a los Lineamientos de Panamá sobre la Reforma Institucional de julio de 1997, incorporando de forma estructurada y orgánica las transformaciones definidas por los Presidentes en relación a los órganos y secretarías especializadas y en cuanto al funcionamiento armónico, eficiente y ordenado del mismo. El Tratado Único debía romper con la dispersión de instrumentos que existían en ese momento, sustituyéndolos en un solo texto que debía incorporar todos los textos fundamentales de la integración. En el horizonte de esta nueva reforma estaba lo que se llamó el Tratado de la Unión Centroamericana, un objetivo político que surge de la Declaración de Managua de septiembre de 1997. Las transformaciones más relevantes se describen en un documento informativo distribuido por la SGSICA desde Marzo de 1998 a los organismos dependientes de la integración, y entre ellas aparecía el fortalecimiento del CCSICA. Desde la SGSICA, se considera que esta propuesta de Tratado Único fortalecería al CCSICA en cuatro aspectos principales:

1. Ampliaría los sectores que integran el CCSICA (al área ambiental, a diferencia de lo establecido en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa)[6].

2. Ampliaría la función asesora, extendiéndola a todos los órganos del sistema (a diferencia de lo que establecía el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala y el Tratado de la Integración Social)[7].

3. Reafirmaba de una manera más categórica que el CCSICA es un órgano del sistema.

---

[6] En dicho artículo del texto principal de Tegucigalpa, se nombraban los sectores que formarían el Comité Consultivo, no incluyendo en ellos el sector ambiental, aunque sí hablaba de "otras fuerzas vivas del Istmo", lo cual podría verse como una puerta abierta a la ambigüedad. Concretamente dice así: "El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica".

[7] Ya hemos indicado que los tratados político, económico y social incorporaban cada uno de ellos un comité consultivo de la sociedad civil. No obstante, ya había quedado unificado en la reforma de 1997 llevada a cabo en la Cumbre de Presidentes de Panamá.

4. Ampliaría las facultades del CCSICA en el procedimiento de adopción de los reglamentos, extendiendo este tipo de actos normativos a todo el sistema y no únicamente al subsistema económico, tal y como había quedado establecido en el Protocolo de Guatemala.

El proyecto nunca contó con una base de apoyo relevante, especialmente porque llevaba el proyecto de unión centroamericana de la mano. No obstante, la catástrofe provocada por la irrupción del huracán Mitch en ese mismo año de 1998 paró este nuevo intento reformador. También terminó por frenar y ensombrecer a algunos de los proyectos que habían aglutinado buena parte de las esperanzas de la ciudadanía centroamericana, como por ejemplo el programa ALIDES, el más perjudicado de todos. La agenda regional pasó a concentrarse en las conferencias de donantes, llevadas a cabo sucesivamente en Washington, 1998; Estocolmo, 1999; y Madrid, 2000. Para las organizaciones de la sociedad civil de la región, las conferencias supusieron un espaldarazo a su condición de interlocutor imprescindible en el diseño y ejecución de las políticas públicas de la región[8].

Estamos, por tanto, ante un período confuso y transitorio donde permanecen los posicionamientos cambiantes sin que se llegue a vislumbrar una estrategia clara con carácter de continuidad. Se culmina la infraestructura principal de la integración, pero esto no hace sino poner de relieve la fragilidad de la construcción institucional, por lo que de forma inmediata se procede a una reforma que pretendió ser de gran calado y se quedó en una pequeña alteración del rumbo. Los nuevos protocolos agudizaron las contradicciones entre las aspiraciones estratégicas regionales y la realidad de las políticas nacionales.

Mientras tanto, la sociedad civil centroamericana parece asistir expectante ante todos estos acontecimientos manteniendo una posición dominada por el recelo y el pragmatismo hacia la clase política. Va construyendo sus propios espacios a través de un debate desigual, de forma precaria e incipiente. Desde el SICA, a pesar del discurso imperante, no terminan de brindarse oportunidades a la participación efectiva de la sociedad civil. Todos los acontecimientos se llevan a cabo prácticamente sin contar con ella, sembrando con ello el desánimo en la mayor parte de las organizaciones miembros del CCSICA. Se puede argumentar la inmadurez de este proyecto, pero lo cierto es que estaba recogido en los documentos principales de la integración. Consecuente con la atmósfera de transformación que se vive en el proceso de integración, desde el CCSICA se promueve asimismo el debate

8 Ver Declaración de Estocolmo, 28 de Mayo de 1999.

en torno a la reestructuración interna. Entre las limitaciones que se constatan a través de distintos documentos, aparecen las siguientes:

Debilidad en la consulta a la sociedad civil por la cultura política predominante, puestos de manifiesto en las dificultades que los dos foros creados (ICIC y CACI) han tenido para la construcción de un diálogo. Por otro lado la falta de voluntad política por parte de los gobiernos ha quedado también patente para el Comité, dado que no se cumplieron los compromisos de participación con los actores sociales.

Gran dificultad en la capacidad propositiva de las organizaciones de la sociedad civil, debido a la insuficiencia de recursos financieros, materiales y humanos. De este modo, no se lograron articular iniciativas conjuntas ni hacer propuestas al proceso oficial de integración. El período se cubrió prácticamente en la organización y en las propuestas de debate. Los sectores con mayor capacidad de respuesta, generalmente en torno a las organizaciones empresariales, tampoco pudieron consensuar un discurso efectivo debido a la disparidad de objetivos y los disensos en el seno del CCSICA (CACI-ICIC).

Las propias deficiencias del CCSICA, tanto a nivel presupuestario y estructural como en lo funcional. La falta de recursos y una reglamentación escasamente efectiva y algo rígida no han permitido que dicho organismo articule con eficiencia los discursos de sus miembros, dado que no fue posible el establecimiento de una dinámica de reuniones formales que permitiera resolver la numerosa problemática. Este factor le ha restado capacidad de análisis, reflexión y consulta.

Como se puede observar, la presencia de las dos plataformas que constituyeron la base del CCSICA, CACI e ICIC permanecía muy presente en la cotidianeidad del Comité.

a.2) La pervivencia de CACI e ICIC y la inmadurez del CCSICA

La totalidad de organizaciones pertenecientes al CACI se integraron en el CCSICA, al igual que la mayoría de los miembros de ICIC[9], en una transición lógica una vez que se contaba con el espacio de participación reivindicado. Se puede decir, pues, que la creación efectiva del CCSICA dejaba, en principio, sin contenido genérico a ambos foros o iniciativas. No obstante, esto no fue

[9] CACI e ICIC no eran organizaciones en sí mismas, y por tanto no podían integrarse en el CCSICA.

así en estos primeros años de existencia, ya que tanto CACI como ICIC permanecieron operativos, manteniendo actividades paralelas al CCSICA.

Las causas de esta continuidad son diversas y, en cierto modo, justificadas. En primer lugar, tanto CACI como ICIC nacieron como espacios perdurables en el tiempo para promover y contribuir al proceso de integración centroamericana. Su objetivo era la constitución de espacios de encuentro y la formulación de análisis y propuestas. Con la constitución del CCSICA, al principio ejercieron el papel de observadores del proceso, quizás a la expectativa de su viabilidad. El origen de esta perdurabilidad está en las dificultades del CCSICA para llevar a cabo su labor de forma efectiva, tanto de cara al exterior –debido a la falta de espacios propiciados desde el SICA- como hacia el interior –sus propias dificultades para lograr procesos de concertación y participación efectiva.

El CACI se mostró muy crítico, especialmente con los órganos del SICA, mostrando una pérdida de confianza sobre el mismo. Las quejas del foro se dirigieron hacia la falta de respuesta a ALIDES, pero también sobre una gestión política e institucional tachada de excesivamente prolífica, sobre la falta de coordinación o sobre la irracionalidad demostrada por el sistema y las subsecretarías, así como sobre una mala distribución de fondos, con una especial y desequilibrada predilección por el PARLACEN y la CCJ[10]. Se mostró disconforme con las gestiones emprendidas para resolver los problemas institucionales, criticando la translación de la responsabilidad para la búsqueda de soluciones. El encargo al BID y a la CEPAL para que elaboraran una propuesta no fue bien visto, ya que en su opinión se perdía la oportunidad de afianzar y consolidar un proceso de autorregulación[11].

En torno al CCSICA, la crítica se vertió sobre la falta de apertura de espacios y la carencia de asignación de recursos, pero también se reconocían las dificultades internas, que no permitían la construcción de un organismo fuerte, capaz de lograr consensos y promover una participación efectiva, propositiva y responsable que acompañe a la necesaria actitud crítica que le corresponde[12]. Algunos sectores participantes se mostraron ajenos o simplemente no encontraban la forma de participar de forma eficiente.

Ante esta doble suspicacia -sobre el CCSICA y sobre el proceso- no resulta extraño pensar que se mantuviera activo y que incluso llegase a elaborar un Plan

[10] Todo ello se pone de manifiesto en el diagnóstico elaborado para la Reunión del CACI en ICAES-Coronado, en Junio de 1999.

[11] Ibidem, p. 3.

[12] Ibidem.

de Acción para el período 1999-2000 que pretendía fortalecer el CACI como foro, regularizando encuentros y actividades, así como reforzando la organización.

A nivel del CCSICA, su objetivo principal era modificar su estatus dentro de la institucionalidad del SICA, pasando de la arbitrariedad de comité consultivo de consulta no obligatoria a la solemnidad de un consejo consultivo de intervención obligada, asegurando la expresión y la defensa de los intereses de las organizaciones sociales. En este sentido, se proponía redoblar esfuerzos para conseguir la financiación de una estructura ejecutiva que asegurase el cumplimiento de la misión, así como organizar el reciente órgano de forma sectorial, una fórmula vista habitualmente como idónea por parte de las organizaciones miembros, especialmente la vertiente empresarial. En el SICA, la incidencia debía llevarse a cabo a través del CCSICA, mientras que a nivel nacional, la responsabilidad recaía sobre cada una de las organizaciones nacionales miembros.

En cuanto a la ICIC, podría decirse que la creación del CCSICA marcó en parte su futuro. La integración de alguna de las organizaciones más relevantes en el CCSICA puso sobre la mesa la cuestión del solapamiento de espacios de representatividad, rompiendo, en cierto modo, la homogeneidad que la había caracterizado. Con la excepción de las redes de ONGs integradas en Concertación Centroamericana, prácticamente todos sus componentes pasaron a formar parte del CCSICA. La mayoría lo hicieron en el momento de su creación; posteriormente, en Septiembre de 1996, se incorporaron la Comisión para los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) y la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales (FCOC), lo cual podría indicar la existencia de cierto conflicto en su seno surgido a raíz de la presencia en el CCSICA. No hay que olvidar la visión del proceso que predominaba en esta iniciativa.

Las organizaciones que se quedaron al margen fueron las situadas en torno a Concertación Centroamericana. Se trata de aquellas redes y concertaciones que daban cobertura a las ONG regionales, cuya posición partía de una visión crítica y transformadora de las políticas públicas regionales. El principal obstáculo para su integración en el CCSICA se sitúa en torno al cumplimiento de los requisitos de admisión establecidos en el reglamento de éste[13], especialmente en los criterios especificados en al artículo 12[14]. Hay

[13] Artículos 4, 12, 15 y 37. Reglamento del Comité Consultivo del SICA.

[14] El artículo 12 dice así: "Articulo 12: Elegibilidad: Pueden ser miembros del Comité Consultivo las organizaciones de la sociedad civil centroamericana que habiendo demostrado una actividad institucional por un periodo no menor a tres años, reúnan los siguientes requisitos:

que recordar que Concertación surge como un espacio no institucionalizado de trabajo regional entre distintas redes, coordinaciones o programas de trabajo regionales de organismos de desarrollo de Centroamérica cuyo proyecto se centraba en la implicación, la incidencia, el intercambio y el fortalecimiento de las ONGs, pero no en la constitución de una organización de tipo federal que aspirara a ocupar el espacio reservado para sus miembros. Concertación, además de contar con organizaciones regionales, también lo hacía con concertaciones nacionales de ONGs y, por tanto, no cumplían con el apéndice c del artículo 12.

La conjunción de elementos como los obstáculos reglamentarios, oposición ideológica y rechazo a la estrategia economicista que, según ellos, dominaba el proceso, darán lugar a una confrontación entre los sectores de las ONG y el CCSICA que aún sigue vigente. Esta posición afectó a redes de organizaciones principales como ALOP, Alforja o CRIES, que se convirtieron en las primeras organizaciones "outsiders". Curiosamente, estas redes entraron en declive una vez quedaron fuera del CCSICA, con la excepción quizás de ALOP, cuyo ámbito hemisférico le permitió mantener una cobertura de incidencia relevante en toda América Latina. CRIES, sin embargo, entró en crisis a partir de 1997 y terminó por constituirse en una red descentralizada cuya base se sitúa actualmente en el CEGRE de la Universidad de Belgrano, en Buenos Aires. Por otro lado, la exclusión de las redes de ONG no ha estado exenta de polémica. Desde sus posiciones, se han venido marcando distancias sobre el CCSICA, cuya participación en el proceso se ha considerado como irrelevante. Al mismo tiempo, reivindican su cuota de participación en base a su supuesta representatividad, la misma que tanto desde el CCSICA como desde otras tribunas se ha puesto en tela de juicio.

---

a. Ser una organización de origen centroamericano y de otro país que se incorpore al SICA, activa, con proyección y composición regional y contar con su acta constitutiva y Estatuto Propio.
b· Tener fines y propósitos que no se contrapongan con los objetivos, propósitos y principios del Sistema de la integración Centroamericana.
c. Tener carácter regional centroamericano, exigencia que se cumple si está integrada por entidades procedentes de, por lo menos, cuatro Estados miembros del SICA y facultada para ejercer la plena representación de dichas entidades.
d. Tener una trayectoria reconocida y representar a un significativo número de entidades nacionales asociadas en el sector en que ejerza sus funciones regionales; y que, a su vez, éstas representen a un considerable número de individuos.
e. Tener una sede regional, así como una asamblea u otro órgano de decisión normativo.
f. Estar facultada para hacer planteamientos regionales en nombre de sus miembros, por conducto de sus representantes autorizados. Cada institución deberá designar como enlace, un representante titular, de nacionalidad de uno de los Estados centroamericanos, y un alterno.

Volviendo a ICIC, las organizaciones que formaron parte del CCSICA han contribuido a la continuidad y consolidación de este organismo[15], aunque su participación en este período se verá afectada por la crisis que acabamos de describir. Su incidencia en este período seguía limitada por un exceso de sectorialización y por la existencia de pocos campos de trabajo conjunto con intercambios muy esporádicos (Morales y Cranshaw, 1997: 36). En su asamblea de agosto de 1996 –con el CCSICA ya constituido- redactó un borrador de objetivos programáticos muy amplios y generales que advierten ya un claro distanciamiento con las dinámicas de desarrollo que se estaban ejecutando en la región, sustentados en la democracia participativa y la democratización económica y social de la región como instrumentos de lucha contra el proyecto neoliberal. No estaba claro, por tanto, si era pertinente dedicar esfuerzos y recursos a la participación en los espacios de participación propugnados desde el SICA.

Desde CACI e ICIC se siguieron presentando propuestas a pesar de la creación del CCSICA. Este dato es un indicador, por sí mismo, de las dificultades de operatividad que aún poseía el CCSICA. Durante este período se registran manifestaciones de una y otra, incluso conjuntas, en una muestra de la progresiva conjunción de objetivos que se estaba produciendo y que terminará abocándolas a actuar desde el seno del CCSICA. Un ejemplo es su posicionamiento con respecto a la evaluación del SICA, presentada con vistas a la XIX reunión de presidentes centroamericanos. Este manifiesto, debido al alto grado de representatividad que aportaban las dos plataformas firmantes, es una buena piedra de toque para conocer cuáles eran las líneas maestras de pensamiento de la sociedad civil centroamericana de la época. Pero la verdadera importancia que tiene este posicionamiento no está en su contenido, sino en la forma de proceder, ya que tiene su origen en una solicitud consultiva de la SGSICA al CCSICA registrada en abril de 1997. Estas plataformas responden, por tanto, en nombre del CCSICA.

La "Posición y propuesta de las organizaciones aglutinadas en ICIC y CACI con respecto a la evaluación del SICA"[16] parte de los objetivos de ALIDES, verdadero documento de referencia a lo largo de todos estos años. Reconoce la necesidad de efectuar reformas institucionales para alcanzar los objetivos promovidos por ALIDES, tanto las que se plantearon desde el documento

[15] Estas organizaciones fueron CICA, FMIC, CODEHUCA, CONCAPE, CCC-CA, Frente Solidario, ACICAFOC, UPROCAFÉ, ASOCODE, FCOC y COCENTRA.

[16] "Posición y propuesta de las organizaciones aglutinadas en ICIC y CACI con respecto a la evaluación del sistema de integración centroamericano". En Pensamiento Propio/Año II, nº 4/Nueva Época/mayo-agosto de 1997, pp. 159-167.

BID-CEPAL como otras alternativas existentes[17]. Se identifica el proceso de integración como un proyecto aún no definido, más parecido a una alianza de capitales en busca de acceso a nuevos mercados[18], a sabiendas de que había sido exactamente ese el motivo principal de los gobiernos en el momento de la reactivación. Se critica la gestión del proceso, la falta de planificación, y se duda de las capacidades institucionales de los mecanismos de integración, fruto de lo cual se había generado una pérdida de confianza en el mismo. Subraya, asimismo, la influencia externa y la ideologización como verdaderos motores de la integración, en lugar de situarla como una estrategia de desarrollo económico. Incide sobre la necesidad de establecer regulaciones sobre el funcionamiento de los mercados, como paso previo a la mejora de las condiciones socioeconómicas, y no una apertura indiscriminada para la cual, entienden, la región no estaba preparada. Insiste en la necesidad de verdaderas políticas de erradicación de la pobreza y de lucha contra la desigualdad, para lo cual sugieren perfeccionar un sistema comunitario basado en la transferencia de competencias en asuntos de índole regional[19].

En lo que se refiere a las reformas de reestructuración institucional, a grandes rasgos, proponían:

- Unificar el Comité Ejecutivo del SICA y el Comité Ejecutivo de integración económica.

- No crear las delegaciones nacionales para examinar el desenvolvimiento del proceso y formulación de recomendaciones estratégicas, dado que pensaban que ya existían instrumentos para ello.

- Ampliar la toma de decisiones a otros órganos y estructuras, tanto a nivel gubernamental como de los organismos de la sociedad civil, con objeto de no restringir el mandato plenipotenciario a la reunión de presidentes, en busca de dinámicas de máximo consenso.

- Debatir amplia y profundamente las observaciones planteadas por el documento BID-CEPAL hacia el PARLACEN y la CCJ, debido a la relevancia que ambos órganos proyectan sobre la integración.

---

17 Por ejemplo la propuesta de descentralización planteada por la comisión política.

18 "Posición y propuesta de las organizaciones aglutinadas en ICIC y CACI con respecto a la evaluación del sistema de integración centroamericano". En Pensamiento Propio/Año II, nº 4/Nueva Época/mayo-agosto de 1997, p. 162.

19 Ibidem, p. 164.

- Asumir la responsabilidad financiera necesaria y oportuna para el sostenimiento y desarrollo de la institucionalidad regional, obligación que debe recaer sobre los gobiernos nacionales.

Finalmente, recomiendan alcanzar un mayor y mejor grado de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el SICA, dejando a éstas los criterios para determinar y definir su propia representatividad. Especialmente, solicitaban para la sociedad civil:

- Garantía de información permanente.

- Apoyo a la generación de propuestas y para la comunicación regional.

- Generación de espacios de aporte efectivos.

- Participación en espacios de negociación.

La importancia de este documento radica en dos elementos: primero, que es un documento de consenso y representativo, dado que está firmado conjuntamente por las dos plataformas con mayor representatividad del momento en las sociedades de la región; y segundo porque sus posiciones apuestan claramente por un modelo integracionista de desarrollo integral, alejado de los postulados economicistas imperantes, incluida una visión supranacional de delegación en algunas políticas al ámbito regional[20]. Observadas con perspectiva, estas manifestaciones no eran más que la confluencia y la continuidad de las posiciones habituales de FEDEPRICAP y de los movimientos populares posibilistas. Con ellas nos encontramos ante un sector con auténtica vocación integracionista, al menos retóricamente, quizás el único de la región. Al margen de sus intereses, específicos en el caso de los empresarios y más difusos para el resto de las organizaciones, si atendemos a los posicionamientos que han venido manteniendo su discurso a lo largo de estos años, podríamos concluir que la falta de presencia a lo largo del proceso podría ser uno de los factores que han influido de forma negativa en la profundización del mismo.

Porque, en general, casi todas sus manifestaciones fueron obviadas por parte de la institucionalidad del SICA, hecho especialmente desalentador

[20] Al menos eso es lo que se sugiere en pasajes como el siguiente: "...es urgente que se perfeccione un sistema comunitario basado en la transferencia de competencias en asuntos de índole regional". En Pensamiento Propio/Año II, nº 4/Nueva Época/mayo-agosto de 1997, p. 164.

que se transmitirá posteriormente a la trayectoria del CCSICA. La falta de eco de sus posicionamientos, unido a la incorporación de buena parte de sus miembros al CCSICA, debilitará los niveles de incidencia de las dos plataformas, aunque los acontecimientos relacionados con la catástrofe del Mitch las mantendrá visibles en los múltiples foros y coordinadoras que surjan a raíz del Grupo Consultivo de Estocolmo, en 1999, y la Conferencia de Madrid de 2001.

a.3) La oportunidad desaprovechada tras la catástrofe del Mitch

La catástrofe del Mitch supuso una oportunidad para la reivindicación del papel de la sociedad civil en el desarrollo de la región. A su alrededor, se llegaron a producir manifestaciones y posicionamientos que dejaban a las claras la convergencia en el discurso y la oportunidad que significaba aprovechar la predisposición de la solidaridad internacional para construir un espacio más homogéneo con capacidad de incidencia real. Más que nunca, quedaba claro que existía un verdadero interés por participar en las decisiones relevantes para el desarrollo de la región. Sin embargo, la inmadurez de las propias organizaciones y la persistencia de la desconfianza por parte de los gobiernos nacionales terminaron por frustrar dicha posibilidad.

La construcción de nuevos espacios comunes se puso pronto de manifiesto. Desde CRIES, se lanzó una propuesta que apuntaba una "*estrategia común entre la ICIC y el CACI de cara a las iniciativas propuestas al CCSICA, así como a la elaboración de proyectos regionales compartidos entre el conjunto de iniciativas de la sociedad civil centroamericana, las redes regionales, las ONG con experiencia en formulación de iniciativas y los organismos oficiales de integración*" (Dumazert, 1999: 17).

La primera noticia de una propuesta conjunta procede precisamente del CCSICA, quien de alguna manera inició esta dinámica con tendencia al consenso apoyado por una parte de las organizaciones de ICIC. La declaración del Comité Consultivo del SICA "La sociedad civil centroamericana por la reconstrucción y el desarrollo sostenible[21]", fechada en noviembre de 1998, fue apoyada por ICIC y por el CCSICA, pero también por algunas otras que no formaban parte de este último, como Organización Negra de Centroamérica (ONECA), que se incorporará más tarde a su disciplina; la Federación Sindical de Trabajadores de Universidades de Centroamérica, México y el Caribe (FESITRAUCAMC) y el Sindicato de Trabajadores

[21] CCSICA. En Pensamiento Propio. Nueva Época, nº 8. Octubre-Diciembre 1998, pp. 105-110.

de la Construcción, la Madera y la Silvicultura. La declaración se produce como respuesta a la cumbre extraordinaria de Presidentes centroamericanos, celebrada en noviembre en El Salvador, cuya finalidad fue la adopción de medidas conjuntas frente a los desastres ocasionados por el huracán.

Una vez más, se aprovecha la oportunidad para criticar el modelo regional de desarrollo, dando así continuidad a los discursos que habían sido establecidos por CACI e ICIC. Entre las propuestas reseñables, destaca la de la creación de un Consejo Regional de Reconstrucción y Desarrollo, que estaría formado por la SGSICA, CEPREDENAC, el CCSICA, PARLACEN y la Cooperación Internacional, cuyo objetivo sería orientar y apoyar los esfuerzos regionales en la reconstrucción y el desarrollo sostenible en un marco de concertación. Proponen, asimismo, una revisión de las políticas económicas y sociales generadoras de pobreza y exclusión que proporcionen a la región un nuevo enfoque del desarrollo, con estabilidad política y el fortalecimiento de la institucionalidad regional, local y de las organizaciones de la sociedad civil[22].

Poco después, como respuesta a la solidaridad de la comunidad internacional, los presidentes centroamericanos se reunieron en la sede del BID con objeto de canalizar las ayudas y organizar la reconstrucción. De ella surge la creación de un "Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de América Central" que se reunió en Mayo de 1999 en Estocolmo. De esta conferencia surgirá una declaración final (Declaración de Estocolmo[23]) y la creación de un grupo que debía dar seguimiento a los acuerdos, dentro del cual se encontraban como miembros las organizaciones de la sociedad civil. La siguiente conferencia de seguimiento se celebró en Madrid en Enero de 2001.

---

22 Ibídem, p. 106.

23 Las prioridades definidas en la declaración se basaron en los siguientes principios y objetivos:

- Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal
- Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad
- Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil
- Promover el respeto a los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales
- Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores
- Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región

Estocolmo supuso un hito en la construcción de la nueva sociedad civil centroamericana. Por primera vez, las organizaciones no gubernamentales se incluyeron como miembros de un grupo consultivo, siendo reconocidas como un actor relevante y legítimo en el debate sobre desarrollo de la región. En este sentido, la cooperación internacional supo apreciar la oportunidad que el Mitch significaba para estimular procesos de concertación colectiva entre los diversos actores, "dando así un nuevo impulso a las instancias de integración regional existentes y promoviendo nuevas modalidades de acción que involucraban a la sociedad civil" (Dumazert, 1999: 50).

En Estocolmo se depositaron muchas esperanzas, tanto desde los gobiernos como desde las organizaciones de la sociedad civil. Éstas últimas veían en la catástrofe humanitaria "*una oportunidad de reconstruir con una perspectiva de transformación y de reducción de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales*" (Dumazert, 1999: 50). Las organizaciones de la sociedad civil trataron de instaurar este enfoque sobre las agencias de la cooperación internacional presentes, refrendando de este modo su visión sobre el desarrollo de la región y sobre el proceso de integración que, como hemos visto, sobrepasaban los aspectos económicos que se estaban promoviendo hasta la fecha. Sin embargo, sólo consiguieron el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil del norte. La actitud de los gobiernos por la disputa y captación de recursos, especialmente la de los más perjudicados –Nicaragua y Honduras- y el mantenimiento de los postulados económicos vigentes practicado por los organismos internacionales, no permitía ir más allá del pragmatismo. Pero al mismo tiempo, la debilidad demostrada por los representantes de la propia sociedad civil, sin una agenda consensuada con sus respectivos gobiernos y sin capacidad propositiva, tampoco permitía más protagonismo que la mera presencia. Finalmente, la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo aportó un cuantioso paquete de ayudas para la región utilizando los instrumentos habituales de la cooperación internacional de la época, ligados a los programas de ajuste y a la disciplina macroeconómica. Desde algunos sectores de la sociedad civil, la ayuda se tomó como un nuevo relanzamiento de la deuda.

La preparación de Estocolmo coadyuvó a la formación de una dinámica de concertación entre las numerosas organizaciones de la sociedad civil de la región que habían proliferado en la última década. Esta tuvo lugar a tres niveles: entre organizaciones nacionales, entre organizaciones regionales y con los respectivos gobiernos nacionales. De ellos, el vínculo regional fue una vez más el más débil, debido a la escasa relevancia de los agentes que lo representaban y al bache que atravesaba el proceso de integración. El

SICA jugó un papel irrelevante con respecto a los gobiernos nacionales y el CCSICA aún estaba en un período incipiente y confuso.

De este modo, la participación efectiva de la sociedad civil en el Grupo Consultivo de Estocolmo se articuló mediante la creación a tal efecto de instancias, foros, iniciativas y coordinadoras, etc. que agrupaban a representantes más o menos activos de las redes y organizaciones no gubernamentales de las respectivas sociedades civiles nacionales, si bien no todos lo fueron de manera oficial. La creación de estas plataformas se sustentó en las experiencias aportadas por las redes y foros regionales que se habían puesto en marcha desde inicio de la década de los noventa. La emergencia de estas plataformas, aun teniendo un alto grado de improvisación, contaba con una amplia representación y apoyo por parte de las expresiones civiles de la región, algo de lo que, por ejemplo, no gozaba el CCSICA[24], que nunca supo aprovechar esta infraestructura creada de forma espontánea. Los participantes pertenecían a las coordinadoras nacionales Costa Rica Solidaria, el Foro de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador, la Instancia Nacional de Seguimiento del Grupo Consultivo de Guatemala, la red Interforos de Honduras y la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción de Nicaragua. A ellas se añadieron redes como ICIC, Concertación Centroamericana y la Coordinadora Centroamérica del Campo (CCC-CA). Por su parte, desde el BID se instó al SICA para que asignase cuatro plazas de su delegación al CCSICA, cuya participación pasó desapercibida.

En torno a la reunión oficial se llevó a cabo una reunión previa de organizaciones no gubernamentales del norte, organizado por organismos suecos de cooperación, con organizaciones centroamericanas. En ella se realizaron propuestas no necesariamente coincidentes con los respectivos gobiernos, pero, sobre todo, se tuvo la oportunidad de experimentar por primera vez el significado de la participación en los debates sobre los problemas de sus respectivas sociedades. Esta inexperiencia se refleja, en buena medida, en la falta de claridad a la hora de canalizar las conclusiones hacia el Grupo Consultivo. Tal y como expresaba el representante de Interforos, "*es evidente que se logró cierto nivel de capacidad de propuesta más o menos elaborada, pero sin llegar a decir como se deben instrumentalizar los proyectos y sin poder articular sistematizadamente unas propuestas con otras, unos temas con otros. Punto clave, en cierta manera grave, porque desnuda un problema de fondo: la falta de auténticos*

[24] Este hecho, sin embargo, no le arrogaba ni mayor ni menor legitimidad que cualquier otra de las expresiones vigentes en la región.

proyectos de nación, de país, por parte de esas sociedades civiles"[25]. No obstante, uno de los mayores éxitos fue la unificación de criterios y la elaboración de algunos proyectos que fueron presentados a los respectivos gobiernos.

El Grupo Consultivo de Estocolmo permitió la que hasta ese momento fue la primera y más importante interlocución entre los gobiernos y la sociedad civil de la región. Se alcanzó un amplio consenso en lo que se refiere a los principios que debían regir la cooperación con el objetivo puesto no sólo en la reconstrucción, sino también en la transformación, siguiendo las pautas de ALIDES. Estos principios fueron:

- La reducción de la vulnerabilidad ecológica y social
- La transparencia y la gobernabilidad
- La descentralización
- La participación activa de la sociedad civil y la promoción del respeto a los derechos humanos
- La igualdad de género
- Los derechos de la niñez, las etnias y las minorías
- La cooperación de los donantes para responder a las prioridades de los países receptores
- La reducción de la deuda

Tras la finalización de la cumbre, dando respuesta a lo establecido en la misma, las coordinaciones nacionales y las redes regionales de la sociedad civil participantes se encargaron de formar un grupo de seguimiento que monitorizara los compromisos adoptados por los gobiernos de la región. Estos grupos se reunieron en diferentes ocasiones a lo largo del mismo año 1999, lo que da una idea de las expectativas que logró generar. Sin embargo, pronto se convertirá en uno más de los procesos frustrados.

[25] Diálogo con Marvin Barahona, representante hondureño de Interforos. En www.gvom.ch/mitch/e23.html (26/2/08)

De la reunión de octubre de ese mismo año en Tegucigalpa surge un pronunciamiento del grupo de seguimiento que fue presentado a la XX Cumbre de Presidentes. En él se expresaban los escasos avances en materia de reducción de la vulnerabilidad ecológica, social y prevención de desastres. También se incidía en los siguientes aspectos:

- La poca participación que se le había permitido a la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación en materia de reconstrucción y desarrollo.

- La falta de mecanismos adecuados de auditoría social que garantizaran la transparencia en el uso de los recursos recibidos por la región.

- La falta de soluciones definitivas y reales al problema de la propiedad de la tierra.

- La falta de mecanismos para una integración social y económica en la región.

- La falta de políticas económicas y de desarrollo sostenible.

- La falta de atención sobre el proceso de deuda externa, la desigualdad y la violación de los derechos humanos.

Como se puede apreciar, expresa todo el catálogo de reivindicaciones de la sociedad civil en la región, lo cual muestra el desencanto que se produce a poco de la finalización de la cumbre.

En cuanto a la propuesta, retomaba la reivindicación de una mayor participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos, la conformación de mecanismos adecuados de auditoría social, la búsqueda conjunta de soluciones definitivas al problema de la tierra o la inclusión de los intereses de los pequeños productores en el marco de la integración centroamericana[26]. En semejantes propuestas se reafirman un mes después en la celebración del aniversario de la catástrofe en Managua. El eco recibido por ambas tanto de la cumbre de presidentes como por parte de los gobiernos fue escaso.

[26] Todos estos elementos confieren muy poca credibilidad a la propuesta. Unas por reiterativas, otras como las "soluciones definitivas al problema de la tierra" o "la inclusión de los intereses de los pequeños productores en el marco de la integración centroamericana" por extemporáneas y escasamente realistas. Por ejemplo, nadie impedía que los pequeños productores se conformaran en actor con facultad para ser miembro del CCSICA como, de hecho, lo son actualmente.

a.4) El acercamiento institucional entre la SGSICA y el CCSICA

La creación del CCSICA consumaba la creación de un elemento más de la institucionalidad sistémica expresada en los tratados fundamentales, dando continuidad a la construcción del proceso. El reconocimiento por parte de la SGSICA, a instancias de las Cumbres presidenciales, suponía sobre el papel la disponibilidad de un espacio de acción donde llevar a cabo por primera vez en la región actividades de participación en políticas públicas. Se daba respuesta, de este modo, a una demanda creciente que propiciaba una dinámica de actuación institucional desacostumbrada, por su inminencia y rapidez (Sol, 1998: 35-37).

Sin embargo, estos espacios eran por esta época aún muy reducidos y estaban por construirse. La precariedad en la que se pone en marcha el proyecto del CCSICA es un elemento muy elocuente que incluso llegó a cuestionar seriamente al propio reconocimiento de dicha institución como órgano parte del SICA. Por otro lado, desde el principio no quedaron claramente delimitados los márgenes de responsabilidad de la SGSICA con el nuevo órgano, un factor determinante en cuestiones determinantes como la sostenibilidad del mismo.

Las prioridades del CCSICA en este período, por tanto, van a ser el fortalecimiento y el posicionamiento institucional, con el objetivo de facilitar una participación efectiva, viable y de impacto en el proceso de integración regional. En este sentido, lo primordial será el reforzamiento de los vínculos con el sistema, la capacitación técnica y la búsqueda de sostenibilidad a un proyecto que carecía de apoyo presupuestario y financiero, tales fueron las condiciones con las que el SICA dio su reconocimiento.

La normalización de las relaciones en el seno del SICA no fue fácil, básicamente porque la propia institucionalidad del sistema estaba en entredicho. Pero también resulta un elemento relevante las circunstancias particulares en las que se encontraba el Comité, una institución cuyas funciones no sólo no estaban normalizadas, sino que no convencían a ninguno de los actores principales del proceso. Dos hechos significativos contribuyen a que la relación no terminara de normalizarse a lo largo de todos estos años. La primera se refiere al hecho de que la consulta no era estimada de obligado cumplimiento. Esta anomalía normativa convertía a nuestro organismo en un mero convidado de piedra cuyo funcionamiento no era prioritario. La desconfianza ante una actividad novedosa llevada a cabo por actores tradicionalmente ajenos a las decisiones de políticas públicas convertía su funcionamiento no sólo como una acción

"no prioritaria", sino como "no aconsejable" desde el punto de vista de los actores gubernamentales. Lógicamente, esto la convertía en una institución ineficaz, escasamente atractiva para todos los involucrados, quienes carecían de incentivos para la participación y puesta en marcha de la misma. El principal aliciente era la existencia de dicho espacio y la potencialidad que la previsible promoción de los intereses de los miembros pudiera generar.

El segundo factor que redundará en la inmadurez del CCSICA se refiere al hecho de que en el momento de su creación y puesta en marcha, los tratados y documentos estratégicos fundamentales de la integración ya estaban concluidos: además de los dos protocolos de reactivación, tenemos ALIDES (1994), Tratado de Integración Social (1995) y Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995). Incluso las discusiones sobre la reforma institucional que se llevaron a la Cumbre de Panamá de 1997 pasaron de largo y apenas se pudieron formular posiciones. Ya hemos visto que los pronunciamientos de la sociedad civil centroamericana en todo el proceso sí estaban presentes en los escenarios integracionistas (especialmente vía CACI e ICIC), pero no contaban con el reconocimiento implícito ni explícito por parte de los organismos del sistema, con lo cual no dejaban de ser meras declaraciones con mayor o menor impacto. Su capacidad de incidencia, por tanto, era muy limitada. Tan sólo la catástrofe del Mitch, tal y como hemos presentado en el punto anterior, y las propuestas en torno a las previsibles negociaciones del TLC con Estados Unidos reivindicaron la necesidad de contar con la voz del CCSICA, aunque dicho organismo todavía se encontraba lastrado por la inmadurez.

El acercamiento al SICA se realiza a través de la SGSICA, el órgano jerárquicamente superior en cuyo organigrama se inserta. De 1997 a 2000, este acercamiento se produce en ambas direcciones. El motivo principal que guía esta relación desde el CCSICA es la búsqueda de recursos para la financiación de sus actividades, aunque también se producen interlocuciones con vistas a fortalecer el carácter institucional. Teniendo en cuenta que aún se carecía de una agenda estratégica, todas estas actividades no responden a objetivos específicos, sino que más bien son resultado de la coyuntura del momento.

Desde la SGSICA, el apoyo al CCSICA en este primer período fue mucho más alentador de que se venía presumiendo. De hecho la secretaría se mostró muy activa en los primeros años formulando invitaciones a la consulta y promoviendo la búsqueda de financiación en diferentes instancias (PAR-ACDI, PNUD, Unión Europea). Posteriormente, la SGSICA se coordinó con el CCSICA con vistas a la reunión de los grupos consultivos de Estocolmo, en 1998, y Madrid, en 2001.

Concretamente, en 1998, solicitó el apoyo para la concesión de ayuda del Programa de Apoyo a las Iniciativas Regionales (PAR) de la cooperación canadiense, ayuda que consiguió y que sirvió para llevar a cabo el primer proyecto de planeamiento estratégico del Comité. La búsqueda de apoyos para el fortalecimiento del CCSICA culminaría con la formulación de dos programas de apoyo técnico para las organizaciones del CCSICA con vistas a la participación en el la cumbre del Grupo Consultivo de Madrid. El programa financiado por la cooperación europea se denominó finalmente "Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la integración regional a través del CCSICA", que permitió la participación del CCSICA en la conferencia de Madrid. En lo que se refiere al programa del PNUD, denominado "*Apoyo técnico para el fortalecimiento institucional del CCSICA y de la capacidad de diálogo y construcción de acuerdos de la sociedad civil regional*" se consiguió poner en marcha en Octubre de 2001. Finalmente, a través de la SGSICA se llevaron a cabo, ya en el año 2000, negociaciones para la concesión de otras ayudas procedentes de la cooperación internacional, concretamente con la Agencia de Cooperación Canadiense (ACDI), con USAID, con la UE y con la cooperación danesa (IBIS).

a.5) El posicionamiento institucional. La discusión estratégica en torno a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericano. El intento de diseño de un Plan Estratégico

La constitución oficial del CCSICA y la inclusión en su seno de diecisiete organizaciones[27] que sólo confluían en su interés por el proyecto (lo cual no era poca cosa), requería la apertura de un proceso que contribuyera al fortalecimiento y posicionamiento institucional. También era necesario sentar las bases desde las cuales la institución pudiera incorporarse de forma efectiva al acervo integracionista. Tal eventualidad puso de manifiesto la necesidad de establecer un período de discusión interno que precisara las líneas maestras de su planificación estratégica. Y esto a pesar de que la institución no dejaba de ser un organismo prácticamente virtual, ya que no contaba con estructura administrativa alguna. Con el objetivo de fortalecer el contexto de la discusión sobre los problemas fundamentales que afectaban a la sociedad civil a nivel regional, se puso en marcha un proyecto que contó con el apoyo de la SGSICA y del Programa de Apoyo a las Iniciativas Regionales (PAR) de la cooperación canadiense, a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), así como con la colaboración técnica del

[27] Pasaron a ser veinticinco el 23 de Septiembre de 2006.

Centro de Investigación para América Latina y el Caribe (CERLAC) de la Universidad de York, en Canadá.

En el marco del proyecto, que duró desde 1997 hasta 1999, se realizaron actividades para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de comunicación y de discusión de las redes de la sociedad civil aglutinadas en el CCSICA. Con este objetivo, la SGSICA y CERLAC llevaron a cabo un taller en San Salvador en 1997 denominado "*Participación de la sociedad civil en la integración centroamericana*", con la colaboración de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), al que siguió la realización de sendos talleres nacionales en cada país centroamericano entre 1998 y 1999, los cuales contaron asimismo con el apoyo del CCSICA y del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana (FMIC). Los talleres ofrecían su ayuda a los líderes nacionales para que pudieran promover la participación activa de la sociedad civil en los temas regionales. El resultado de estos trabajos culminaron con la publicación del libro "*Hacia una Integración desde Abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana*" (Alvarenga, Grinspun y Shamsie, 1999).

Los talleres contaron con la participación de más de veinte organizaciones, algunas menos de los miembros que en ese momento tenía el CCSICA, debido a que la asistencia de las organizaciones empresariales se mostró algo remisa. La realización de los mismos permitió identificar buena parte de las debilidades y fortalezas del proceso, algunas de las cuales se incorporaron posteriormente al núcleo principal de la posición estratégica del CCSICA ante el proceso de integración. Según Carlos Alvarenga y Ricardo Grinspun (1999: 22), coordinadores del proyecto, para dar respuesta a los objetivos se optó por una estructura de tres componentes para su primera fase: comunicación, discusión y difusión. Posteriormente, en una segunda fase, se agregó un componente de fortalecimiento institucional y planeamiento estratégico para el CCSICA. De cara a la proyección futura, el componente de planificación estratégica y fortalecimiento institucional fue, lógicamente, el de mayor relevancia, ya que consiguió dotar al CCSICA de una definición estratégica y de una agenda de trabajo propositiva. La previsible obtención de un marco estratégico como insumo principal de este proyecto dio lugar a una continuación que contempló también la organización de un taller para la definición de la visión, estructura y un plan estratégico del CCSICA, para lo cual se contó con una consultora experta en planeación estratégica y se promovió la participación de todos los sectores, llegando a involucrar a casi todas las organizaciones que en ese momento conformaban el CCSICA. Este taller de planeamiento estratégico se llevó a cabo en Puntarenas, Costa Rica, en julio de 1999, con la participación de 19 de las 23 organizaciones que ya conformaban el CCSICA por entonces, y

su resultado se pretendió elevar como el Primer Plan Estratégico del CCSICA, aunque en realidad éste no pasa de ser una consultoría técnica que plantea una agenda estratégica y un plan operativo.

Los resultados previos de los talleres realizados en San Salvador y en los distintos países fueron muy interesantes, por cuanto ofrecen una visión global de la situación en que se encontraba la sociedad civil centroamericana de la época. Se trataba de la primera iniciativa de estas características que se celebraba en la región, por lo que podríamos considerarla como el punto de partida del proceso institucionalizado en el marco del SICA. La metodología utilizada por estos primeros talleres permitió, en primer lugar, identificar diez temas focales de relevancia para la sociedad civil, los cuales advierten ya a primera vista las diferencias de perspectivas con las que se afrontaba el proceso integrador, según sea desde las posiciones institucionales, gubernamentales, empresariales o desde las propias organizaciones ciudadanas de base. Los diez temas elegidos por los participantes fueron: pobreza y equidad, género y mujeres, pueblos indígenas, medio ambiente y desarrollo sustentable, participación económica, derechos humanos y desarrollo democrático, violencia y seguridad ciudadana, corrupción y gobernabilidad, medios de comunicación electrónica, y la institucionalidad del SICA (Alvarenga, Grinspun y Shamsie, 1999). Posteriormente, se elaboraron diez trabajos de contexto preparados por expertos de las organizaciones del CCSICA que se centraron en dichos temas centrales. Con este bagaje, se reunió a expertos en el tema y a los líderes de las organizaciones para llevar a cabo el proceso de discusión en el taller antes mencionado en San Salvador, cuyo resultado es el libro ya referenciado.

La posición que surge de estos debates es bastante crítica con respecto al proceso de integración que se estaba llevando a cabo en aquellos momentos, así como con el papel que estaba representando la sociedad civil en dicho proceso. En primer lugar, se critica una institucionalidad que no se había puesto al servicio de todos los sectores de la sociedad, lo cual había dado lugar a que el impacto y la presencia de las organizaciones de la sociedad civil fueran poco significativos (Enríquez, 1999: 33-50). Asimismo, se puso en evidencia el doble lenguaje llevado a cabo desde el SICA, quien pese a hablar de la participación de la sociedad civil como un componente indispensable de la integración en sus discursos, a la hora de abrir espacios concretos solía mostrarse bastante esquivo, ofreciendo espacios habitualmente insuficientes e ineficaces (Monterrosa, 1999: 71-81). En este aspecto, el proyecto apoyó el fortalecimiento institucional del CCSICA mediante varios encuentros con el Secretario General del SICA.

En cuanto a los temas focales en el marco de la integración, los resultados fueron más bien vagos, apenas elevados por la crítica llevada a cabo desde CODEHUCA, quienes cuestionaron la legitimidad del proceso integrador debido a que, según su tesis, la integración centroamericana fue impulsada en lo fundamental por los grupos de poder, sin gran participación de la sociedad civil, lo cual ha repercutido en su legitimidad (Segreda y Camacho, 1999: 147-162). Como se puede observar, este tema de la construcción del proceso a espaldas de la sociedad centroamericana se encuentra presente a lo largo de todas las discusiones. Para ello, prácticamente todos los grupos parecieron concluir que era absolutamente fundamental que la integración centroamericana se llevara a cabo con el apoyo de una sólida base social, para lo cual debía abrirse enteramente a las sociedades de los respectivos países. Este discurso no difería, a grandes rasgos, de la retórica oficial, con lo cual podríamos concluir que si bien existía un amplio consenso de base, no se pudieron construir adecuadamente aquellos espacios que hicieran efectivo tal planteamiento. Por tanto, el problema parece ser que está en las formas más que en el fondo, y aquí habría que acudir a la responsabilidad de los actores participantes en el proceso. Mención aparte sugiere el nivel de compromiso o sinceridad que dicha participación de la sociedad civil en el proceso tuviera arraigado en el imaginario de estos mismos actores. En ese caso, el problema es más grave, dado que sería necesario llevar a cabo un ejercicio de reflexión acerca de la raíz misma del proceso.

Para culminar el proceso de discusión, en un segundo nivel de actuación, se promovieron seis talleres nacionales que pretendían lograr un acercamiento real entre el nivel regional y el nivel nacional, aunque a decir de sus coordinadores, este objetivo sólo se logró parcialmente (Grinspun, Alvarenga y Shamsie, 1999: 27). Estos talleres nacionales, celebrados entre 1998 y 1999, constituyen el antecedente originario de los actuales capítulos nacionales, y se contemplaron como una oportunidad inigualable para llevar el debate regional a las organizaciones de cada país que quedaban fuera de los debates regionales institucionalizados, lo cual puso en evidencia las deficiencias participativas a nivel nacional provocadas tanto por las propias debilidades de las organizaciones como por los espacios habilitados por los gobiernos. Otro objetivo era estimular la identificación de estrategias concretas que condujeran a una mayor incidencia en el proceso de integración y pudieran ser ejecutadas por las organizaciones nacionales en el corto y largo plazo.

Los seis talleres nacionales terminaron de configurar las posiciones que servirían al proceso de planeamiento estratégico que el CCSICA estaba dispuesto a llevar a cabo. Los resultados que ofrecieron vienen a completar el análisis que

este trabajo está llevando a cabo con respecto a la situación de la sociedad civil del primer período del CCSICA. Para ello contamos con el análisis que nos ofrecen Lisa Kowalchuk y Ricardo Grinspun (1999: 207-233) en la publicación que hemos mencionado y que se ofrece como primera referencia fundamental.

Para empezar, la asistencia por parte de los líderes de la sociedad civil fue bastante menor de la prevista, lo cual se tomó como un indicador de la escasa incidencia que la integración regional tenía en sus agendas de trabajo. También se pudo constatar que existía un gran número de organizaciones de varios niveles y sectores que no tenían ningún tipo de vínculo con el CCSICA, lo cual muestra algunas de las debilidades que ha venido arrastrando el CCSICA desde sus inicios. Según los autores mencionados, se pudo comprobar cómo los problemas centrales en cada área temática compartían raíces comunes, tales como la desigualdad económica y social, las políticas neoliberales y la naturaleza excluyente de los sistemas políticos.

En lo que al proceso de integración regional y la participación civil respecta, se manifestó la naturaleza elitista y oficial del control sobre el proceso, lo que provocaba la exclusión de la gran mayoría de la población de la toma de decisiones y de los beneficios que la integración pudiera rendir. Otra característica del proceso era un pronunciado economicismo que omitía los aspectos sociales, culturales y políticos de la integración. Por lo general, se reconoció al CCSICA como un canal importante de la participación civil en la integración, aunque existían factores limitantes como la concentración de la información sobre los procesos regionales en las cúpulas sectoriales, lo cual llevaba a no considerar el tema de la integración regional en las agendas de las organizaciones de base. Identificaron también algunos problemas de naturaleza económica y social que deben ser resueltos con anterioridad para lograr una integración real, tales como la distribución desigual de los recursos, la falta de empleo debido a la ausencia de inversión en la estructura productiva, o el crecimiento del sector informal y de la pobreza.

Los autores concluyen que el rol de la sociedad civil organizada en el proceso de integración regional no había sido todavía asumida por los dirigentes nacionales y, por lo tanto, no aparecía con prioridad en su agenda de trabajo. Además, existía una falta de conocimiento sobre el proceso regional y de entendimiento crítico sobre la integración económica y la globalización. La base social de participación en la integración y en la institucionalidad regional era muy estrecha y la representación política de los diversos sectores se manejaba en un proceso de cúpulas con poca conexión real con las bases nacionales y locales. Los gobiernos y las elites mantenían una visión de la

integración enfocada en temas económicos cuya importancia recaía sólo en el sector oficial y en el gran empresariado, insertándose en un marco de políticas neoliberales con alto coste social y altamente antidemocrática (Alvarenga, Grinspun y Shamsie, 1999: 227). Pero los talleres optaron también por una alternativa mediante la creación de espacios efectivos para la participación de una sociedad civil organizada y articulada. Para ello, era necesario aprovechar los espacios existentes, como el CCSICA o el PARLACEN.

Finalmente, lo que en algún momento se denominó como Plan Estratégico del CCSICA[28] es, en realidad, el producto de una consultoría técnica surgida del "Primer Taller Regional de Planeación Estratégica", llevado a cabo en la ciudad de Puntarenas, Costa Rica, del 21 al 24 de Julio de 1999. El taller se enmarcaba dentro del proyecto de cooperación del Programa SICA-CERLAC-PAR que hemos venido mencionando como el punto de arranque metodológico y estratégico del CCSICA. En el marco de la estrategia de consolidación institucional del CCSICA, y con los insumos obtenidos en los talleres que el mismo proyecto había llevado a cabo desde 1997, el objetivo era poner a disposición de esta institución un instrumento gerencial consensuado que contribuyera a su fortalecimiento y a su posicionamiento en la estructura del SICA, así como a facilitar el impacto sostenible de la participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración[29].

Más específicamente, el taller se propuso inicialmente desarrollar los insumos obtenidos de los talleres anteriores sobre los intereses y propuestas de la sociedad civil centroamericana para la elaboración y diseño de una planificación estratégica, que debería culminar con un Plan Estratégico con vigencia para el período 1999-2002. Al mismo tiempo, se revisó la misión, la visión institucional y la estructura institucional, objetivo este último que no llegó a cumplirse debido a que se acordó desarrollar esta faceta cuando se dispusiera de un plan operativo totalmente desarrollado y aprobado, lo cual se llevaría a cabo, a la postre, en 2003. El taller contó con la participación activa de 18 organizaciones miembros del CCSICA[30]. Formalmente, el documento elaborado no cumple con los requerimientos de un Plan Estratégico al uso, más bien se configura como un documento técnico, por lo demás incompleto, que

[28] Si nos atenemos a la información suministrada en la página web oficial: www.ccsica.org (julio 2007).

[29] Informe final: Memoria primer taller regional de planeación estratégica del CCSICA 1999-2002, p. 3. Documento inédito.

[30] En el informe de Memoria se menciona la participación de 19 organizaciones, sin embargo en el anexo sólo aparecen listadas 18 organizaciones, y tres miembros del equipo técnico: la propia consultora, el representante del proyecto y un representante de FLACSO.

analiza las diferentes variables estratégicas que habían surgido de los talleres anteriores y las somete a debate de los participantes. Los resultados obtenidos son conclusiones de los participantes en el taller, de cuya representatividad en sus respectivas organizaciones no tenemos noticias, ya que tampoco está documentada. Y lo que es más, en algunos casos incluso da la impresión de que los consensos adoptados son propuestas de trabajo futuro. No obstante, los resultados mostrados en el informe no dejan de ser interesantes para conocer la realidad del CCSICA.

b) Segundo período: de la plenaria de noviembre de 2000 a la plenaria de octubre de 2006

Es el período más difícil al que se ha enfrentado el Comité, una época en la que la continuidad del proyecto peligró casi permanentemente ante la imposibilidad de forjar los acuerdos necesarios que permitieran dotar a la institución de la sostenibilidad necesaria. Los apoyos institucionales y financieros eran escasos, mientras que la inexistencia de una estructura de funcionamiento y las consabidas debilidades para llevar a cabo el debate interno y la consecución de consensos colocaban al Comité en una situación de colapso casi irreversible. Algunos hechos relevantes invitan a seguir esta línea de pensamiento. Uno es la constatación del fracaso de la acción del Comité y el subsiguiente desprestigio tras la incorporación definitiva a la estructura del SICA, lo cual se muestra de forma evidente en una serie de hechos acaecidos en este período. El otro factor que merece ser destacado es el alejamiento de la SGSICA, un cambio de tendencia que se advierte en la falta de financiación de actividades y en la inexistencia de solicitudes de consulta. Podría relacionarse con el fracaso de su accionamiento, aunque también con el relevo al frente de la secretaría.

El período se inicia con la finalización del proceso consultivo de reconstrucción post-Mitch, con la participación de una representación del CCSICA en la Conferencia de Madrid, aunque no se puede decir que su presencia destacara sobre la constelación de organizaciones participantes en representación de la sociedad civil centroamericana. Aprovechando la estancia en Europa, se llevó a cabo el primer contacto con el CESE, un ejercicio de acercamiento institucional a otras organizaciones que se repetirá bastante a menudo durante estos años (CCAD, FUNPADEM, CRIES, etc.), como muestra de la progresiva aceptación que va adquiriendo en el escenario de la integración, aunque ello no lleve aparejado el reconocimiento. Dentro del apartado institucional, en este período se contemplan los momentos de menor cohesión interna, especialmente manifiestos en los años 2003 y 2004. Las pugnas internas, la

alternancia pactada al frente del directorio y los problemas producidos a causa de la ejecución del programa de apoyo del PNUD darán lugar a una situación de interinidad en la presidencia del directorio en noviembre de 2002. En los dos años anteriores, las actividades se redujeron prácticamente a las que se celebraron en torno a la Asamblea ordinaria.

La estancia en Madrid también fue el inicio de la relación con el PNUD vía SGSICA, ya que fue este organismo internacional quien financió el viaje y la estancia. La relación con el PNUD y el fracaso del programa de fortalecimiento será uno de los momentos que marcarán esta segunda "época" del Comité. A través de la SGSICA se consiguió finalmente la firma de un programa de apoyo y fortalecimiento del Comité financiado por el PNUD, que pasó a convertirse en el principal financiador de estos años, solventando buena parte de las actividades. El proyecto "*Apoyo técnico para el fortalecimiento institucional del CCSICA y de la capacidad de diálogo y construcción de acuerdos de la sociedad civil regional*" debía conducir al diseño de un verdadero Plan Estratégico y un Plan de Acción para su implementación, pero fue un proyecto fallido. Aunque la información disponible es escasa, contamos con un documento que se puede considerar producto de este proceso, como es la "Estrategia de posicionamiento e incidencia, acciones inmediatas y plan de sostenibilidad financiera", de Enero de 2003. La estrategia de 2003 corrió la misma suerte que su predecesora del año 2000, dando forma a la idea de fracaso que se forja en esta época en torno al Comité, y que alcanzará su máxima expresión también en este período tras la inacción durante las negociaciones para el DR-CAFTA. Como dato ilustrativo, cabe mencionar la escasísima actividad registrada durante 2004, sólo comparable con los niveles alcanzados en los primeros años de existencia del Comité.

Dentro de esta tónica pesimista, la buena noticia provino de la apertura del proceso de conformación de los Capítulos Nacionales, una actividad crucial para la obtención de representatividad y legitimidad ante la sociedad centroamericana que estaba incluida en las agendas estratégicas. La articulación con los espacios de las respectivas sociedades civiles nacionales ha sido siempre un reto mal resuelto por parte del Comité. La inexistencia de este espacio es el resultado de la propia configuración específica del Comité, cuya convocatoria fue promovida directamente por las organizaciones sociales de carácter regional en diálogo con el SICA, sin contar con la intermediación ni la participación de los espacios ni gobiernos nacionales, como ya hemos explicado anteriormente.

Financiadas por la agencia de cooperación del gobierno canadiense (ACDI), el proyecto de la conformación de los Capítulos Nacionales acaparó la

práctica totalidad de las actividades desarrolladas durante 2005, lo cual dice mucho acerca de la situación en la que se encontraba el Comité por aquel entonces. En lo que respecta a las convocatorias nacionales, se podría decir que se vieron perjudicadas por el momento en el que fueron convocadas, poco oportuno debido al momento que atravesaba el Comité y la propia integración regional. En tales condiciones, no hubo posibilidad de desarrollar un programa de trabajo que consiguiera atraer a las principales redes ni aglutinar en torno a los capítulos una estructura institucional estable.

b.1) El segundo período en el contexto de la integración centroamericana

Lo mejor del segundo período provino del acuerdo de la XXV Reunión de Presidentes centroamericanos, celebrada en San Salvador el 15 de diciembre de 2004. Estos decidieron impulsar el fortalecimiento del CCSICA, instruyendo a la SGSICA y al propio Comité a presentar una propuesta al respecto. Será el origen del posterior programa de apoyo que se implementará a partir de 2006.

En el marco del proceso de integración regional, este período se caracteriza por retomar la agenda ordinaria en las cumbres presidenciales, tras un período marcado por la excepcionalidad de reformas y catástrofes. Aunque no se puede decir que fuese un período fructífero, no cabe duda de que la agenda de Madrid devolvió el pulso al proceso. Todo parece indicar que Madrid supone un antes y un después en el proceso, especialmente porque todos los actores involucrados confirman su apuesta por la integración como vehículo del desarrollo de la región, a pesar de los problemas que atravesaba el proyecto a nivel institucional y a que la necesidad de reconstrucción tras el Mitch recaía en unos países más que en otros. Existían problemáticas que requerían una respuesta de ámbito regional para poder ser afrontadas con garantías. Los riesgos de las catástrofes climáticas era un ejemplo de ello. Pero había otros muy evidentes, como el acceso a la energía hidroeléctrica, las enormes deficiencias en infraestructuras o la gestión medioambiental.

El impulso ofrecido por Madrid se verá reflejado en la intensa actividad que toma el proceso, aunque es cierto que desde otro enfoque se podría interpretar como la inercia propia de un proyecto que busca la consolidación. Son muchos e importantes los frentes que se abren a lo largo de estos años. El primero está en Madrid, en la reunión del Grupo Consultivo celebrada en Enero de 2001, adonde se llega con una propuesta concertada fruto de la apertura del SICA y del condicionamiento de la cooperación internacional, denominada "Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI". La causa de este espíritu de consenso se sitúa en la intención de

aprovechar Madrid –la ayuda internacional para la reconstrucción tras el desastre- para promover una transformación de la región a gran escala. Para ello se acompañó la estrategia con un paquete de 32 megaproyectos regionales que debían convertirse en el motor del desarrollo. La estrategia demostró que era posible lograr espacios de concierto a todos los niveles, nacional-regional, institucional e incluso público-privado. Se sometió a "un intenso proceso de consultas sin precedentes[31]", a pesar de que éstas se limitaron, concretamente en el caso de la sociedad civil regional, a la realización de un taller en Noviembre de 2000 por mediación del CCSICA, otro con Centroamérica Solidaria y una consulta a los empresarios que formaban el grupo Nueva Centroamérica. No obstante, la comunión de ideas que se otorga a este documento está fundamentada, en gran medida, a que descansaba sobre el ideario de ALIDES, una propuesta que contaba con el respaldo de una gran mayoría de los actores involucrados en el proceso de integración[32].

Poco después tuvo lugar el lanzamiento del Plan Puebla Panamá (PPP), bajo auspicio mexicano, cuyo accionamiento ensombrecerá el entusiasmo acaparado por el anterior dado que, en la práctica, vino a sustituirlo como estrategia prioritaria. En ese mismo año de 2001 surgen otros proyectos como el análisis sobre el Estado de la Región, el Plan Regional de Reducción de Desastres o el inicio de una negociación conjunta de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá que no llegaría a buen puerto.

Los años siguientes recogen buena parte del entusiasmo suscitado por una agenda cargada de acontecimientos con proyección de futuro, llegando exhaustos a 2004 tras comprobar las dificultades para hacer cristalizar la gran mayoría de los proyectos. Los avances en la unión aduanera y el Plan de Acción para agilizar la integración económica se vieron un tanto ensombrecidos por la negociación del DR-CAFTA. Se registraron avances en algunos proyectos incluidos en el PPP, con la presentación de los primeros presupuestos, la creación de CENPROMYPE, los programas de interconexión eléctrica o la búsqueda de fondos en la cooperación internacional para reactivar algunos de los proyectos incluidos en la estrategia de "Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI".

En lo que se refiere a los temas que atañían directamente a la sociedad civil, las organizaciones incluidas en el Foros de la sociedad civil medioambiental

31 Véase "Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI". SICA-Grupo Consultivo de Madrid (2001), p. 2.

32 El hecho de denominar como "intenso" a un proceso de consultas en verdad un tanto exiguo viene a ser indicativo de los niveles reales de participación que existían en la región.

crearon el FOSCAD bajo paraguas del CCAD. También se dio a conocer una encuesta ciudadana llevada a cabo por CID-GALLUP para la SGSICA en la que se concluye que una mayoría de ciudadanos centroamericanos creen que la integración regional es necesaria y conveniente para la región y que ésta debe presentarse como un bloque ante el mundo, pero en la que se muestra también los bajos índices de conocimiento que se tiene sobre el proceso en general y sobre las funciones del SICA en particular[33].

En 2003 se inician las negociaciones para un tratado de libre comercio con los Estados Unidos (DR-CAFTA/CAFTA), lo cual pone en entredicho el avance en las negociaciones sobre la unión aduanera iniciadas el año anterior. La firma de un TLC con los Estados Unidos era un objetivo largamente deseado y buscado desde hacía tiempo, ya que suponía el anclaje definitivo sobre el principal socio comercial de la región. También se produjo el ingreso, como miembro asociado, de la República Dominicana en el SICA y la firma de un nuevo acuerdo de diálogo político y de cooperación con la Unión Europea.

En 2004 concluyeron las negociaciones sobre el DR-CAFTA, no sin dificultades, y se inicia el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) por parte de la Unión Europea, que destina 16 millones de dólares para el fortalecimiento institucional, con una parte importante destinada a proyectos con la sociedad civil.

En el apartado aduanero, se registra el primer hito de unión aduanera efectiva en la región entre Guatemala y El Salvador, un hecho que abría numerosas expectativas en la región ante la probabilidad futura de finalización de un espacio aduanero regional, algo que en este momento se advertía como poco probable debido a los condicionamientos impuestos por el DR- CAFTA. Finalmente, en este mismo año de 2004 se volvió a plantear la reforma institucional. La ineficacia de la reforma de 1997 y la modificación de los escenarios regionales dieron lugar a un nuevo planteamiento de reforma. Algunos trabajos publicados en este año pusieron de manifiesto la debilidad y la ineficacia institucional que mostraba el proceso (Caldentey, 2004: 168-175).

Toda esta actividad se observa en el CCSICA desde la periferia del sistema. La participación será marginal, especialmente grave en algunos temas de gran relevancia como el Grupo Consultivo de Madrid, las negociaciones del DR-CAFTA, el Plan de Acción de la integración económica, la Unión Aduanera o los acuerdos con la Unión Europea. Los procesos van pasando

33 CID-GALLUP Latinoamérica. "La integración centroamericana". Junio-Julio 2002.

sin que el Comité tenga la más mínima posibilidad de incidencia, debido a la situación institucional en la que se encontraba. Esta ineficacia será respondida desde el resto de espacios de la sociedad civil, que empiezan a promover plataformas alternativas a la búsqueda de una mayor incidencia en temas como la negociación del DR-CAFTA. A la persistencia de movimientos como ALOP o Centroamérica Solidaria se añade ahora la Iniciativa Mesoamericana CID, que surge a raíz de las negociaciones con el gigante norteamericano.

Aún así, el CCSICA inicia el período con fortaleza, presentando la Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana, que viene a ser la visión del desarrollo de la región desde el CCSICA; un documento muy elocuente con respecto a su ideario. En 2003 se diseña una estrategia de posicionamiento e incidencia y se reforma el reglamento constitutivo. Y en 2004 se pronuncia sobre la reapertura del proceso de reforma. El silencio y la marginalidad en el tema de las negociaciones del DR-CAFTA se mostraron, no obstante, como el hecho más relevante de este período.

b.2) Los Grupos Consultivos de Estocolmo y Madrid: irrelevancia y oportunidad perdida

La reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo ofreció una salida a la reconstrucción de la región tras la catástrofe del Mitch. Estocolmo fue testigo de la presentación de sendos proyectos nacionales de reconstrucción, así como de una propuesta regional para la reducción de vulnerabilidades presentada por el SICA[34]. Donantes y organismos financieros comprometieron ayudas valoradas en nueve mil millones de dólares en cuatro años. Sin embargo, las condiciones de la ayuda no satisficieron a casi ninguno de los actores, en especial a los procedentes de la sociedad civil, quienes más que solidaridad, vieron en el nuevo paquete de ayudas un nuevo capítulo en el endeudamiento de la región.

La Declaración de Estocolmo comprometía a los gobiernos centroamericanos y a la Comunidad Internacional a compartir la responsabilidad en el seguimiento de la reconstrucción y transformación de la región. A pesar de la insatisfacción procedente de las organizaciones sociales y populares que estuvieron presentes en representación de la sociedad civil, este compromiso internacional tenía importantes repercusiones que iban más allá de una mera ayuda a la reconstrucción. En concreto, lo que se institucionaliza en

[34] Ver SICA. "Reconstrucción y transformación de Centroamérica después del huracán Mitch: Una visión regional", 1999.

Estocolmo es una asociación de largo plazo que se comprometía a auspiciar el desarrollo de la región a partir de los siguientes principios y objetivos[35]:

- *Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal*
- *Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad*
- *Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la participación activa de la sociedad civil*
- *Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales*
- *Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores*
- *Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región*

Este objetivo, el de la "transformación de la región" será el espíritu que guíe la convocatoria de una nueva reunión del Grupo Consultivo en Madrid. La iniciativa parte de la XX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Guatemala en Octubre de 1999. Para ello, en aras de mantener el compromiso de Estocolmo, la propuesta debía respetar los términos firmados, que se pueden resumir en los siguientes: enfoque integrado, democracia, gobernabilidad, transparencia, descentralización, derechos humanos, coordinación y participación activa de la sociedad civil. Por tanto, la convocatoria de una nueva reunión del Grupo Consultivo llevaba consigo la presentación de una propuesta regional concertada que contara con las garantías democráticas, de transparencia y con la participación de todos los actores regionales. No cabe duda que todo lo anterior brindaba una oportunidad inigualable para la sociedad civil de la región. En especial, el encargo por parte de los presidentes de la coordinación de la propuesta al SICA ofrecía en bandeja, en teoría, la asunción del liderazgo de la sociedad civil al CCSICA con vistas a Madrid.

[35] "Declaración de Estocolmo". Mayo de 1999, p. 1

Por otro lado, las actividades del grupo de seguimiento de la sociedad civil surgido de Estocolmo, donde la participación de la sociedad civil estuvo fragmentada sin la presencia del CCSICA, no había obtenido resultados satisfactorios, lo que legitimaba aún más un hipotético protagonismo por parte del organismo representante de la sociedad civil regional en la institucionalidad del proceso de integración regional.

La SGSICA, sin embargo, gestionará la ejecución del mandato presidencial sin conceder protagonismo al CCSICA, al que aún no identificaba como un actor de confianza, a tenor de sus actos. En el diseño del procedimiento que debía alcanzar una propuesta consensuada para llevar a Madrid, la SGSICA constituyó un Comité Coordinador formado por las máximas autoridades de las instituciones del SICA –entre las que no formaba parte el directorio del CCSICA-; de la CEPAL, vinculadas al proceso de desarrollo de la región; y del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), un actor que aparece con protagonismo por primera vez en el proceso debido a su condición de consultor coyuntural[36]. Posteriormente, con apoyo internacional, constituyó la denominada "Unidad de Madrid" para llevar a cabo la elaboración de las propuestas.

Dado el reconocido protagonismo que debía ejercer la sociedad civil en el proceso de concertación de las propuestas, parece razonable no entender la exclusión de la sociedad civil en esta mesa. Lo lógico hubiera sido que el CCSICA, el organismo oficial de la sociedad civil en el SICA, ejerciera la coordinación de esta consulta al grueso de la sociedad civil regional. De no haber estado capacitado para ello, podía haber recibido el apoyo de la SGSICA. Su exclusión se puede entender como una deslegitimación desde la propia institución rectora. Y menos comprensible se hace aún esta omisión si advertimos la presencia en el mismo de una institución como INCAE, ajena al proceso de integración y muy vinculada a un sector específico de la sociedad centroamericana, como son los sectores empresariales.

El debate es relevante, por cuanto se pudo perder una gran oportunidad para que el CCSICA adquiriera el protagonismo y el liderazgo que requería, reforzando con ello los vínculos de las instituciones de la integración con las sociedades civiles nacionales. A la hora de buscar justificaciones a esta

[36] Un protagonismo que resultará efímero y que se vincula al conocido documento "Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible", del que hablaremos más adelante.

forma de actuar de la SGSICA se pueden formular diversas hipótesis, aunque ninguna de ellas parece disipar las dudas con rotundidad.

Es cierto que el CCSICA era aún una institución reciente a la que se podía aducir cierta inmadurez con respecto a sus objetivos, pero tampoco la SGSICA contaba con una trayectoria mucho más extensa o solvente. También es cierto que la falta de sostenibilidad daba lugar a una precariedad que terminaba por incidir en el funcionamiento del CCSICA, pero quizás este hecho pudiera haber significado un primer paso para subsanar dicho déficit. Se puede aducir que carecía del reconocimiento por parte de la totalidad de la sociedad civil regional, aunque hemos visto en el capítulo anterior como sus miembros gozaban de mayor representación que ninguna otra de las organizaciones de la sociedad civil existentes en la región, y durante el proceso de gestación fue paulatinamente congregando a todas y cada una de las organizaciones con presencia regional. Finalmente, pudiera haberse pensado que un mayor protagonismo de la sociedad civil corría el riesgo de frenar el proceso o enquistarse ante proposiciones maximalistas; pero no había sido ésta la actitud habitual que habían mostrado los grupos que comandaron la formación del CCSICA –FEDEPRICAP, CACI o ICIC-, como también hemos mostrado en el capítulo anterior. Antes bien, aunque se mostraron críticos con la trayectoria del proceso, actuaron regidos por una actitud posibilista, en general.

Según lo expresado por el SICA, el procedimiento para identificar los proyectos que posteriormente habían de configurar la propuesta regional contó con la participación de cada institución regional sectorial coordinada con sus respectivos Consejos de Ministros, a la que "*posteriormente se añadió una instancia de consulta integrada por ministros designados por los gobiernos al efecto, la que se denominó reunión de los Ministros Madrid*"[37], encargada de examinar las propuestas y aprobar el marco estratégico definitivo. El proceso de consultas con la sociedad civil organizada se efectuó, según el SICA, por intermediación del CCSICA, y también se procedió a consultar a los empresarios privados que conformaban la "Comisión para la Nueva Centroamérica", otro nuevo y fugaz actor cuya presencia no responde a antecedente alguno. "*Ello se realizó mediante reuniones ad hoc y por medio de una serie de talleres de trabajo organizados en cooperación con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), durante los meses de octubre y noviembre*[38]*. Se logró con ello una comunión de ideas y una asociación de esfuerzos entre los sectores público y privado, y la sociedad civil*

37 "Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI" (2001), p. 6.

38 Estos talleres fueron organizados por el CSUCA.

en general, acerca del planteamiento que la región llevará a la reunión del Grupo Consultivo Regional de Madrid"[39]. Nuevamente, es difícil hallar una lógica razonable en este procedimiento. Encontramos, más bien, cómo se despacha una consulta regional a la sociedad civil, la misma que hemos definido como creciente y heterogénea, sin apenas dar lugar a la apertura de un verdadero debate, en dos meses y mediante reuniones ad hoc. A pesar de que los sectores empresariales están representados ya en el CCSICA, se promovió una consulta a otro sector empresarial, el que formaba parte de la Comisión Nueva Centroamérica, una deferencia que no se tuvo, por ejemplo, con las diversas redes de organizaciones populares presentes por toda Centroamérica.

Pensamos, por tanto, que pudo haberse perdido una oportunidad para situar al CCSICA como el organismo líder de la sociedad civil regional y que parece haber existido un tratamiento sesgado en beneficio de ciertos sectores de la sociedad civil. El momento era inmejorable para reconducir el proceso, ya que el proyecto que se llevaba a Madrid suponía un punto de inflexión en la estrategia de desarrollo de la región. El documento de "Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI" contempla la actuación sobre treinta y dos proyectos de desarrollo que pretendían incidir sobre la transformación productiva, la reducción de las asimetrías e inequidades, el fortalecimiento de la integración regional, el manejo racional de los recursos naturales y la reducción de vulnerabilidades y del impacto de los desastres[40].

Los objetivos de transformación y modernización confirman una retórica muy en la línea de ALIDES: la transformación de los sectores productivos; la reducción de las vulnerabilidades sociales, productivas y ambientales; el manejo sostenible de la dotación de recursos naturales, y la participación creciente de la sociedad civil en el desarrollo. Se habla de transformación de los sectores productivos centroamericanos desde una perspectiva que superase el tradicional binomio formado por la especialización geográfica y el bajo coste de producción; de reducción del desarrollo asimétrico entre los países y de las desigualdades sociales; de una mejor gestión de su biodiversidad y de su medio ambiente; y de la participación indispensable de la sociedad civil en este nuevo proyecto de desarrollo. Lógicamente, un programa como éste no tenía problemas para alcanzar cierto nivel de consenso.

---

39 Ibídem.

40 SICA-Grupo Consultivo: "Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XX. Una propuesta regional". San Salvador, Enero de 2001, pp. 40-43

Contaba con el apoyo, a priori, de los gobiernos centroamericanos, de la institucionalidad de la integración y de la cooperación internacional. A pesar de que se expresa de forma manifiesta la convocatoria de consultas sobre el tema con el CCSICA y el logro de una comunión de ideas con la sociedad civil en general, lo cierto es que sólo está documentado un Foro con el CCSICA –en San Salvador, en noviembre de 2000- y los resultados de éste no son tan benevolentes con la propuesta como indica el documento, sino que de hecho son críticos[41]. La posición de la sociedad civil será, pues, de distancia y desconfianza, especialmente debido a que entendía que el proceso de consulta no era suficiente ni sincero, tal y como se muestra en la intervención de Ricardo Sol, representante del CCSICA en Madrid[42], o en la negativa de las organizaciones sociales a la firma del Acta de cierre a la conferencia. No podemos conocer el impacto que hubiese tenido la concesión de un mayor protagonismo al CCSICA en este proceso, ni siquiera si era posible, aunque sí sabemos que la consulta no era obligatoria. No podemos saber, pues, si la coyuntura que se presenta con Madrid hubiese sido un momento propicio para dotar de legitimidad al CCSICA y, con ello, al proceso mismo. Pero sí parecía lo más adecuado atendiendo a la retórica que sustentaba el proyecto. Por el contrario, la sustracción de ese rol propició cierto descrédito sobre todos los actores involucrados, como quedó de manifiesto en Madrid, que se unió al fracaso de las comisiones de seguimiento del Grupo Consultivo de la sociedad civil en cumplimiento de los acuerdos de Estocolmo[43]. El resultado fue que, indirectamente, se favoreció la visión más crítica de la sociedad civil sobre el proceso de integración centroamericano, situada en torno a aquellos grupos ajenos al CCSICA y, en cierto modo, al proceso.

En el desarrollo del capítulo de transformación productiva jugó un importante papel las aportaciones de INCAE, lo que explica su participación en el Comité Coordinador. En consorcio con HARVARD, INCAE había lanzado en 1999 una propuesta de desarrollo bajo el título de "*Centroamérica en el siglo XXI, una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible*"[44].

---

41 Ver la "Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana", documento emanado de dicho foro.

42 "Centroamérica: crisol para el desarrollo humano o cantera de conflictos". Intervención del CCSICA en la Conferencia de Madrid. Madrid, 18 de Enero de 2001, p. 5

43 Incluso la última reunión del grupo de seguimiento, que debía tener lugar los días 18 y 19 de Enero de 2001 en Madrid, fue suspendida a instancias del BID, argumentando dificultades para contar con la presencia de los presidentes centroamericanos debido al terremoto registrado en El Salvador. Este hecho, anunciado apenas días antes, fue muy criticado por la Coordinadora de ONG que se encontraban preparando el evento. Ver "Dos años después del Mitch". Coordinadora de ONG para el Desarrollo. Madrid, 2001.

44 Su elaboración corrió a cargo del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), perteneciente al INCAE y al Instituto de Harvard para

Una propuesta que parte de la consideración de la región centroamericana como zona de grandes oportunidades a su alcance merced a tres aspectos fundamentales que arrojan una ventaja competitiva a nivel internacional: su privilegiada posición geográfica, su extraordinaria diversidad ecológica y su gran potencial agrícola y forestal. Con esa premisa, pretende ofrecer una agenda encaminada a enfrentar los grandes desafíos regionales desde el paso de unas economías basadas en factores productivos con bajos niveles de productividad, a otras caracterizadas por la inversión y la innovación, más competitivas. Inversión, innovación y productividad en torno a la promoción de clusters y zonas de aglomeración industrial que, gracias al intercambio de información y a la disminución de los costos, permitan el mantenimiento de las ventajas competitivas y el sostenimiento de la productividad como principal vía de éxito[45].

---

el Desarrollo Internacional (HIID). Nace de la solicitud de los presidentes centroamericanos con la intención de concretar los objetivos de la ALIDES, fructificando, de esta manera, la utilidad de dicho instrumento, ya comentada más arriba. Para su elaboración, contó con la financiación del Grupo AVINA (Acción para la Vida y la Naturaleza) y la del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Al frente del mismo se situó un elenco de reputados académicos encabezados por Stephan Schmidheiny, experto en desarrollo sostenible global; Michael Porter (padre de la teoría de la ventaja competitiva de las naciones, inspirada en el tránsito desde una economía basada en los factores productivos hacia una economía basada en la inversión y, posteriormente, en la innovación[149]), verdadero inspirador del programa; y Brizio Biondi-Morra; además del equipo del Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, encabezado por Jeffrey Sachs y Felipe Larraín.

45 Para llevarla a cabo propone el desarrollo de cuatro núcleos sectoriales o clusters: la agroindustria avanzada, el turismo, la manufactura de textiles y vestuario y la manufactura de productos electrónicos e informáticos; así como la implementación de reformas en cinco áreas: gobernabilidad, sistema judicial, macroeconomía y medio ambiente. Igualmente, establece cuatro actuaciones prioritarias: la creación de un corredor logístico centroamericano, el fortalecimiento del sistema financiero, la certificación de la calidad y sustentabilidad del turismo y la adopción de las líneas básicas expuestas en el Protocolo de Kioto. Un proceso a nivel técnico y económico en el que la clase empresarial se erige como protagonista del proceso –más concretamente, la clase empresarial exportadora-, pero que atañe directamente a los aspectos políticos y sociales precisando también una continuidad a medio y largo plazo. En cuanto a la función del Estado, su posición propone que los gobiernos se concentren en su papel fundamental de crear las condiciones correctas para el mejoramiento del entorno empresarial, en corregir las fallas del mercado y en promover los objetivos de bienestar social, como guardián de la estabilidad macroeconómica, lo que en sí conlleva ya gran importancia. A nivel institucional, promueve la profundización de las reformas ya emprendidas, centrando su atención en tres aspectos prioritarios que son susceptibles de afectar directamente a la competitividad internacional. Estos son la mejora de los derechos de propiedad, la mejora de los procedimientos para resolver disputas comerciales y el mejoramiento de la capacitación de los profesionales del derecho. En el plano macroeconómico, aboga por una reforma de la política fiscal que aspire a un incremento de la recaudación de impuestos vía simplificación del sistema, estimando las necesidades fiscales en un 20% del PIB. Para resolver los

Además del factor meramente productivo, la propuesta de INCAE hacía énfasis en el mantenimiento de las políticas de disciplina macroeconómica y una función del Estado como mero facilitador de las condiciones adecuadas para el funcionamiento de los mercados, instando a la profundización de las reformas estructurales emprendidas. Era una propuesta muy cercana a los intereses de los sectores empresariales de la región.

La réplica a esta propuesta llegó desde un trabajo publicado al año siguiente bajo el título "*Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*", firmada por Víctor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid[46]. Con un discurso más comedido y menos entusiasta que el anterior, parte del reconocimiento de los logros conseguidos por la región en la década de los noventa, avances que concluye como insuficientes debido a la persistencia de la pobreza y la desigual distribución del ingreso, así como a la gran dificultad que estas pequeñas economías encuentran para competir ante el avance de la globalización. La propuesta adquiere un carácter multidimensional y a largo plazo, que subraya la importancia de los procesos sociales como elementos consustanciales al desarrollo. Un concepto de desarrollo que incluye el crecimiento económico sostenible, mejores niveles de bienestar social y una mayor participación ciudadana. El modelo privilegia la integración regional como respuesta ante la globalización y las limitaciones nacionales, propone nuevos métodos de gestión de los recursos naturales, establece la necesidad de un incremento de la inversión en capital social y humano, y aboga por la participación de la sociedad civil junto al Estado en torno a los objetivos comunes convocados para la consecución del desarrollo[47]. Se trata, pues,

problemas de la deuda que ahoga las economías costarricense, hondureña y nicaragüense, propone la renegociación de la deuda, especialmente en el caso de los dos últimos mediante la suscripción a la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados. En definitiva, una visión que coloca a la acumulación de capital, a la competitividad y a la productividad empresarial como baluartes del desarrollo, aun cuando son justamente estos aspectos los más escasos en la región centroamericana.

[46] Auspiciada por la Comisión Europea (CE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el apoyo institucional de la Universidad Internacional de la Florida en Miami, de Diálogo Interamericano de Washington, D.C. y del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.

[47] En cuanto a las medidas propuestas para alcanzar la senda del desarrollo, en primer lugar recomienda la profundización en el proceso de integración regional a través de la definitiva creación de una unión aduanera, conviniendo un mecanismo de reparto de la recaudación arancelaria y potenciando a la sociedad civil y a las instituciones regionales como pilares de la democracia. El informe señala también dos instrumentos de gran utilidad aportados por el avance en el proceso de integración: por un lado, la mayor solidez que aportaría en el escenario internacional la unificación en una sola voz de todos los países de la región; por otro, la promoción de un mercado único regional que permitiera la unión monetaria y

de un programa que privilegia el carácter social del desarrollo sin que por ello se resienta el enfoque económico. Otro aspecto a destacar es la gran dependencia que adquiere con respecto al requisito de la profundización en la integración regional, verdadera piedra angular de la propuesta, lo cual podría dar lugar a una consideración un tanto marginal en el caso de que el proceso de integración regional tropezara. El proyecto apenas fue conocido en la región, por lo que no tuvo seguimiento.

El proyecto de INCAE se debatió, entre otras tribunas, en el Foro de la Sociedad Civil Centroamericana, organizado por el CSUCA en noviembre de 2000 para el CCSICA, dentro de este ciclo de consultas preparativas para el Grupo Consultivo de Madrid promovido por el SICA. Este evento, además de la formulación de INCAE, analizó la propuesta del marco estratégico para la "Transformación y Modernización de Centroamérica", que se complementó con el examen de otro documento elaborado por el Consejo de Integración Social del SICA, titulado "Visión Estratégica del Desarrollo y la Integración Social en Centroamérica". La importancia de este foro vendrá determinada

la adopción de una moneda única y común, convirtiéndose en un área monetaria óptima que disminuiría la mayor parte de los costes a los que se ven sometidos los inversores en la actualidad. Para financiar la inversión en capital social y humano, menciona la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal coordinada que grave coherentemente la rentabilidad sobre el capital, incluyendo aquellos activos colocados fuera de la región. En materia de sostenibilidad medioambiental propone establecer un control sobre los procesos de explotación medioambiental a través de un sistema regional de ecoetiquetado. Igualmente insta a la participación en el mercado internacional de emisión y captación de gases termoactivos. A nivel social, requiere una importante inversión tanto en salud como en educación –una de las grandes asignaturas pendientes de la región-, recomendando la priorización en esta última. Aporta elementos novedosos al debate, como la recomendación del diseño de una estrategia que promueva la participación ciudadana en el ámbito laboral, que potencie su respuesta ante las nuevas oportunidades de empleo; o la creación de una red de consejos de migración a nivel regional que canalicen los flujos de las remesas proporcionadas por los emigrantes hacia el desarrollo local o regional. En el plano institucional, considera al Estado una instancia clave para las iniciativas de desarrollo pero se desmarca claramente de cualquier comparación con aquellas llevadas a cabo en el pasado. La iniciativa del Estado debe ir acompañada de todos los actores sociales en pos de un objetivo común, buscando el fortalecimiento democrático y las relaciones con la sociedad civil. Para ello propone, además de la reforma fiscal, la prevención de la violencia y una mayor participación ciudadana. La participación de la sociedad civil en la creación de políticas preventivas y seguridad ciudadana, permitiría evitar medidas represoras y fomentaría la participación y la sensibilización de la ciudadanía. En materia de participación ciudadana, considera necesario erradicar la exclusión que tradicionalmente soportan grupos como los indígenas o las mujeres, promoviendo la presencia efectiva de ambos grupos en la arena pública y garantizando el diálogo multicultural. Finalmente, la extensión de la participación ciudadana a todos los ámbitos sociopolíticos locales, regionales y nacionales, requeriría de un fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos locales, que permitiese optimizar la eficacia de la participación de las bases.

por el documento titulado "Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana", producto surgido de los debates llevados a cabo durante la celebración del mismo. En esta agenda, el CCSICA establece por primera vez su posición frente al desarrollo de la región y sobre la integración centroamericana.

Madrid, como se ha dicho, contó ya con la participación del CCSICA, auspiciada desde la SGSICA, organismo que la dotó de fondos provenientes del BID para facilitar la participación en el evento. No obstante, esta participación estuvo rodeada de polémica, ya que en principio los organizadores y coordinadores del evento no reconocían su legitimidad, lo cual nos muestra claramente cuál era la situación del Comité en aquellos momentos. La intervención del CCSICA en la cumbre del Grupo Consultivo de Madrid estuvo a cargo de Ricardo Sol, presidente del CCSICA, quien fue la persona encargada de escenificar la puesta de largo a nivel internacional con un discurso titulado "Centroamérica: crisol para el desarrollo humano o cantera de conflictos"[48]. El documento venía a poner de manifiesto la condición del CCSICA como el primer espacio plural y abierto de la diversa sociedad civil centroamericana reconocido legalmente, pero al mismo tiempo elevaba públicamente una queja por el irrelevante papel que estaba desempeñando. Se muestra crítico tanto con los procesos de desarrollo que se estaban promoviendo en la región como con el proceso de consulta realizada en torno al documento oficial del SICA para Madrid. En conjunción con lo señalado más arriba, tacha la consulta como insuficiente, y como insuficientes también los temas escogidos para los talleres de Madrid. Subraya que en los mismos no se había tenido en cuenta las críticas y comentarios señalados por las organizaciones de la sociedad civil, las aglutinadas en torno al CCSICA y otras pertenecientes al ámbito regional. Además de presentar su visión del desarrollo de la región, solicitó el reconocimiento del CCSICA como un verdadero Consejo de la Sociedad Civil Centroamericana, y reclamó la dotación de recursos necesarios para su funcionamiento efectivo sin compromiso de su autonomía. Finalmente, el CCSICA se muestra en Madrid como un organismo comprometido, con una clara vocación integracionista y con una visión particular del desarrollo de la región, puesta al servicio de la misma. Para finalizar, urgió a los gobiernos a un mayor y sincero compromiso con la integración, mostrando su apoyo en esta tarea.

Junto al CCSICA, la sociedad civil centroamericana estuvo también representada por Centroamérica Solidaria (CAS), quien daba así continuidad a su trabajo de seguimiento que venía realizando desde Estocolmo, a pesar de

[48] CCSICA: "Centroamérica: crisol para el desarrollo humano o cantera de conflictos". Intervención del Comité Consultivo del SICA. Madrid, 18 de Enero de 2001.

los escasos resultados ya comentados. Su incidencia fue destacada a la hora de evitar la firma de una declaración oficial que hubiese legitimado las carencias en la fiscalización de la ayuda que se venían produciendo desde Estocolmo y un consenso sobre el modelo de desarrollo que realmente no llegó a producirse. Esta posición, junto con la crítica vertida por el representante del CCSICA, viene a significar el desencanto de la sociedad civil de la región con la conferencia.

En resumen, el Grupo Consultivo de Madrid sirvió para revitalizar el proceso de integración centroamericana desde las instituciones, merced a la adopción de una estrategia de desarrollo que se correspondía tanto con las propuestas de los gobiernos, representados por la propuesta del SICA, como con las exigencias de la cooperación internacional. Pero no aportó nada nuevo desde el punto de vista de las expectativas de los representantes de la sociedad civil regional. El pretendido consenso, en torno al principio de ALIDES, no fue realmente tal, dado que no fructificó en un acuerdo conjunto en torno a la agenda de las nuevas estrategias de desarrollo. De hecho, como ya hemos indicado, no existió acuerdo para la suscripción de un documento conjunto. La reconstrucción terminó constituyéndose en el trampolín que dio paso a un nuevo proyecto de desarrollo para la región que, en teoría, conllevaba una mayor dosis de responsabilidad social. Y la búsqueda de financiación exigió la presentación de una propuesta consensuada y una visión dominada por la clave regional, sin dejar de lado los problemas de gobernabilidad, transparencia o descentralización. Pero ni los resultados ni los antecedentes fueron capaces de eliminar la desconfianza que se ciñe sobre esta retórica.

b.3) La Agenda de la Sociedad Civil centroamericana. La visión ideal del desarrollo centroamericano para el CCSICA

La "Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana" es el primer documento de posición que surge del CCSICA. En ella se expresa por primera vez una visión conjunta e institucionalizada de la sociedad civil centroamericana. Podría, por tanto, considerarse como un documento histórico. El análisis que efectúa contiene algunos de los elementos configuradores de un documento estratégico, un objetivo que se consideraba necesario y sobre el que había fundadas expectativas de llegar a cristalizar por diferentes vías. Aborda los modelos de desarrollo, de democracia y de integración que se estaban evidenciando en la región, así como de algunas cuestiones sectoriales.

El marco del debate se situó en torno a las consultas organizadas con vistas a la Cumbre de Madrid de 2001, a partir del análisis de las dos propuestas de agenda reconocidas para la orientación del desarrollo centroamericano ya

citadas en este trabajo: la propuesta de HARVARD-INCAE "Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible"; y la propuesta preparada por el SICA "Marco estratégico para la Transformación y Modernización de Centroamérica", que se complementaría con el análisis de otro documento perteneciente al Consejo de Integración Social del SICA bajo el título de "Visión Estratégica del Desarrollo y la Integración Social en Centroamérica". El foro estuvo organizado por el CSUCA, llevándose a cabo en San Salvador los días 8, 9 y 10 de Noviembre de 2000.

Ni el contexto ni las evidencias que ofrece la aprobación del documento nos hacen pensar que el documento hubiese sido objeto de un debate suficiente capaz de alcanzar los consensos necesarios para su aprobación en este tipo de espacios. Esta práctica ha sido, sin embargo, la norma utilizada hasta ahora por sus evidentes ventajas, tanto en coste como en tiempo o en funcionalidad. Pero es necesario plantearse si se trata de la vía más adecuada para la pervivencia y la credibilidad del Comité.

Ya hemos repasado en el punto anterior el contradictorio contexto que rodeó a la consulta. Era lógico que durante el foro predominara una actitud crítica. Por otro lado, el predominio de organizaciones de índole social en el seno del CCSICA[49] aseguraba esta misma línea debido a la manifiesta oposición y desacuerdo ideológico que se mantenía con el modelo neoliberal de desarrollo que predominaba en la región, tanto a niveles nacionales como en el nivel de la integración. En pleno ciclo, los gobiernos centroamericanos estaban acaparados por liderazgos de tipo empresarial. La crítica a las propuestas presentadas, especialmente al documento del SICA objeto de debate, se lleva a cabo desde el compromiso del CCSICA con el proceso de integración. Ambas se valoran como loables intentos de encaminar el crecimiento económico de la región. Pero el pronunciamiento será crítico, resaltando las limitaciones de ambas propuestas en relación con su propia visión del desarrollo centroamericano.

Concretamente, se critica la reiteración en la visión del desarrollo de la región con una proyección exterior. El CCSICA entiende que ninguna de las propuestas parece capaz de generar encadenamientos productivos suficientes para articular mercados internos expansivos, la piedra angular del desarrollo según se desprende luego de sus propias propuestas. Se mantiene

[49] En ese momento, el CCSICA contaba con 25 organizaciones en su seno, de las cuales, sólo 7 eran de carácter eminentemente empresarial –incluyendo a las pymes y a las micropymes-, mientras que el resto se repartían entre los sectores laborales, de pequeños productores , municipal, étnico, de género, derechos humanos, educativos, etc.

la idealización del espacio económico centroamericano cuando la realidad está marcada por una lógica competitiva oligopólica donde la racionalidad de los mercados de competencia perfecta brilla por su ausencia. En opinión del Comité, vuelven a sustraerse las cuestiones más relevantes del desarrollo de Centroamérica, citándose la creciente pobreza, la exclusión social, la fragilidad de la democracia, la problemática étnica o de género, etc. También se critica la falta de análisis del SICA, quien parece no tener en cuenta los límites institucionales que lastran sus propuestas y su falta de coordinación y coherencia con las políticas nacionales.

Sus propuestas alternativas inciden mayoritariamente sobre los aspectos de política económica y social. En un total de doce, conjugan las demandas habituales de los sectores sociales de la región con otras que quedan habitualmente fuera de la agenda. El catálogo de propuestas que ilustra sus posicionamientos puede servirnos de referencia para obtener algunas hipótesis que justificarían su situación poco relevante dentro del proceso. En este sentido, sus posicionamientos no escapan tampoco de la idealización. En pinceladas gruesas, por no reiterar en el contenido del documento, podríamos resumirlos como sigue[50]:

1. En el debate sobre desarrollo regional, el foco debía situarse en el modelo de política económica que se venía aplicando desde mediados de los 80. ALIDES y el Tratado Marco de Seguridad Democrática son señalados como referentes.

2. El objetivo de la política económica debe ser la creación de un mercado interno multisectorial y ecológicamente sustentable. Proponen un mayor control sobre la IED, de forma que prioricen dichos criterios, y una resistencia al desmantelamiento del Estado social.

3. Acometer de forma urgente una reforma fiscal con efectos redistribuidores inmediatos.

4. Una política económica que conjugase el crecimiento, la equidad social y la democracia participativa, abandonando las políticas sociales asistencialistas.

5. La búsqueda de una salida viable para el pago de la deuda externa.

---

50 Ver CCSICA: "Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana". Foro de la Sociedad Civil Centroamericana. San Salvador, Noviembre de 2000, pp. 5-7.

6. Reforma del modelo de democracia: reforma electoral que busque la ampliación de la participación; y reforma legal que permita el control de la ciudadanía sobre el Estado. Desmilitarizacioin, inserción de la sociedad civil y seguridad democrática.

7. Rechazo de los TLCs bilaterales y apuesta decidida por la profundización en el proceso de integración regional, los mercados internos y la negociación conjunta.

8. Reconocimiento de una sociedad multiétnica y plural. Reformas educativa y jurídica.

9. Defensa y fortalecimiento del medio ambiente centroamericano, mediante el apoyo a la creación y consolidación del corredor biológico.

10. Impulso a las estrategias y acciones en política de género, desde el reconocimiento a la participación.

11. Reconocimiento y defensa de la diversidad social, étnica y de religión. Garantía de la aplicación de políticas de derechos humanos.

12. Impulso de una agenda de equidad de género.

La suma de todos ellos podría pasar perfectamente como un proyecto modernizador y de futuro para Centroamérica desde un enfoque que podríamos denominar socialdemócrata sin temor a equivocarnos. Pero la coyuntura estaba dominada por otras corrientes poco dispuestas a reconocer como propiciadores de desarrollo a alguno de estos puntos alternativos.

A pesar de que el foro se constituye como una de las muestras de cumplimiento de su función consultiva, del mismo emana un verdadero posicionamiento estratégico del CCSICA. Estratégico, aunque muy idealizado. En este sentido, la Agenda termina por exponer su particular apuesta por el futuro de la región, basada en un modelo de desarrollo que prima el equilibrio entre lo económico y lo social, con base en ALIDES y en el TMSD. Un modelo de democracia más participativa y ciudadana que garantizara la participación y los derechos de las minorías, dotada de importantes instrumentos de control que permitieran contrarrestar la corrupción. Finalmente, se promueve un modelo de integración que no comulga con el regionalismo abierto; que se construye desde abajo, con la participación de las organizaciones de base; que propiciara una inserción selectiva en la economía global, reforzando

su carácter regional o de bloque; y que permitiera la vinculación con otros esfuerzos integracionistas en la región. Esta visión sólo podía ser una visión ideal de futuro, dado que se correspondía muy poco con la realidad.

Es interesante analizar más detenidamente el diagnóstico que ofrece la "Agenda" acerca del proceso de integración regional centroamericano, dado que mantiene un línea crítica sustentada sobre argumentos poco solventes, que demuestran cierta confusión a la hora de valorar los límites de la integración, un desenfoque sobre las metas y el significado de un proceso de integración regional. Este se lleva a cabo sobre tres elementos: el proceso en general, la institucionalidad del sistema y el CCSICA.

En lo que se refiere al diagnóstico general del proceso, tras constatar el bajo impacto del mismo hasta la fecha, se esgrimen algunos argumentos escasamente convincentes. No parece que se pueda atribuir al proceso el manifiesto deterioro de los índices sociales (se mencionan educación, salud y pobreza) en la región, o el debilitamiento y la falta de apoyo a las pymes en la mayoría de los países, ni el incremento de la inseguridad ciudadana, ni tampoco elementos más favorables como la desaparición de los regímenes militares. Los procesos de integración son instrumentos de desarrollo específicos y complementarios para un grupo de naciones, pero no los únicos, ni siquiera los más importantes. Se indica también como factor sujeto a crítica la inclinación a relacionarla con la dinámica de la globalización, lo cual tampoco parece una actitud negativa a primera vista; o el escaso conocimiento del proceso por parte de la población centroamericana en general y de las organizaciones de la CCSICA en particular. Finalmente, se le achaca la percepción de ser un instrumento eminentemente comercial y financiero.

Por tanto, este primer diagnóstico genérico podría indicar que las organizaciones del CCSICA no poseían en esos momentos una idea muy clara acerca del significado de un proceso de integración regional, al que se le atribuyen defectos ajenos a su accionar, a sus objetivos y a sus metas.

El segundo bloque de diagnóstico se refiere a la institucionalidad del sistema. Aquí se señalan algunos defectos que se venían observando sobre el proceso desde diferentes tribunas. Por un lado, se señalan los problemas de identificación con el proyecto y de falta de voluntad política por parte de los gobiernos nacionales. Como muestra, se aduce la falta de financiación, la desarticulación entre los niveles regional y nacional, el desentendimiento por parte de los Estados de llevar a puerto el acuerdo de reforma institucional del SICA aprobado en 1997, o el escaso interés en atender e incorporar las propuestas procedentes de la agenda estratégica regional. Pero también se

pone de manifiesto la debilidad intrínseca de las instituciones regionales, movidas mayoritariamente sobre esquemas de cooperación, sin profundizar en el diseño e implementación de políticas regionales estratégicas. O la sospechosa preferencia por aquellos proyectos generadores de réditos económicos o de intereses de grupos específicos de poder, desatendiendo la inversión en aquellos proyectos con mayor interés general o contenido social. Las carencias organizativas y las deficiencias de una cultura política centralista y legitimadora, son las otras evidencias que completan la crítica en este bloque.

Finalmente, en el diagnóstico que se efectúa sobre el propio CCSICA, se identifican hasta un total de trece debilidades que vienen a significar el extenso catálogo de deficiencias del proyecto, pudiéndose tomar perfectamente como ilustrativas a la hora de sacar conclusiones sobre la situación del CCSICA en esta época. Se detectan, concretamente:

- Falta de incidencia en las políticas gubernamentales.
- Falta de coordinación entre las distintas agendas propositivas de las organizaciones, tanto a nivel sectorial/multisectorial como a nivel nacional/regional.
- Falta de capacidad por parte de las organizaciones par internalizar las propuestas.
- Falta de representatividad, por las dificultades para captar un mayor número de redes de organizaciones regionales en el seno del CCSICA.
- Falta de credibilidad en sus facultades y en su funcionamiento interno.
- Falta de recursos para sufragar su existencia y continuidad.
- Falta de relevancia en los órganos decisorios del SICA.
- Falta de capacidad propositiva e incidencia.
- Falta de comunicación entre los líderes y las bases de las organizaciones.
- Falta de independencia, al ser visto en las instancias oficiales como un comité de apoyo al Secretario General del SICA.

- Falta de propuestas y de una estrategia de desarrollo integral para la región.

- Falta de una estructura permanente que le permita llevar a cabo su estrategia.

En cuanto a las propuestas y conclusiones del documento sobre el modelo de integración, reincide en una lectura desenfocada de la misma que tiende a sobreestimar las atribuciones y los instrumentos de transformación política, económica y social al alcance de un proceso de integración. Una conclusión lógica a esta apreciación es la propensión a la crítica. Para el CCSICA, el estilo de integración oficial no responde a los intereses genuinos de la sociedad civil centroamericana. Pero buena parte de las propuestas que esgrime el documento no están al alcance del proceso, sino que más bien corresponde a las políticas nacionales llevarlas a cabo, entre otras cuestiones, porque son las que poseen las competencias para ello. Así, no se puede hablar de la adopción de políticas y mecanismos que permitan el acceso de toda la población a los servicios básicos, o el fortalecimiento de los gobiernos locales y las comunidades.

La insistencia en el matiz social mediante la incorporación prioritaria de aspectos que incidan en la eliminación de los principales problemas sociales de la región (pobreza, educación, salud, etc.) distorsionan notablemente la visión del proceso, al asignarle responsabilidades que son propias de los Estados nacionales.

Más acertadas parecen las conclusiones en torno a la propia realidad del CCSICA, como lo fue ya el diagnóstico. Exige reconocimiento como Consejo y no como Comité, así como su función propositiva y su acceso a los órganos de dirección del SICA. Aunque ambiciosa, se admite como una proposición loable. Señala asimismo como necesario el reforzamiento en las contrapartes nacionales y una mayor presencia y reconocimiento en las instancias políticas. Sin embargo, deja de dar respuesta a buena parte del catálogo de deficiencias antes desplegadas, lo que podría dar a entender cierta incapacidad para solventar las dificultades que enfrentaban como organización.

Un ejemplo del sesgo social que predomina en este primer posicionamiento de la sociedad civil centroamericana sobre el proceso de integración es el tratamiento de las grandes cuestiones sectoriales. Éstas se reducen a temáticas exclusivamente de índole social, tales como la cultura, el género o la etnia, a la que hay que sumar el elemento ecológico. No se abordan temas sectoriales de relevancia como los diferentes sectores productivos, el sector financiero o el propio sector laboral.

En resumen, la "Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana" es un documento relevante para conocer en primera instancia el significado y la trayectoria de la sociedad civil en el proceso de integración, ya que establece, por primera vez, un posicionamiento oficial de consenso sobre los pilares del desarrollo centroamericano de la época: el modelo de desarrollo, el modelo político, el modelo de integración y algunos sectores relacionados con el ámbito social. Es la primera seña de identidad conjunta de un organismo institucionalizado de la sociedad civil regional.

El primer objetivo del documento era responder al mecanismo de consulta establecido por el SICA para su documento estratégico que debía llevar a la Conferencia de Madrid de 2001 con el máximo nivel de consenso posible. Desde este punto de vista, el SICA buscaba la legitimación por parte de la sociedad civil. Sin embargo, la reunión de San Salvador fue más allá de este objetivo, y pergeñó un documento que venía a significar su visión crítica acerca de los procesos de desarrollo que se estaban implementando en la región. Vistas las posiciones del CCSICA, no extraña que el proyecto del SICA no consiguiera el respaldo que buscaba. También nos sirve para entender, en cierto modo, las reticencias que desde la SGSICA se tenían con respecto al papel y consulta al CCSICA, debido a las serias discrepancias ideológicas con respecto al modelo de integración que se perseguía.

En el documento se perciben tres elementos que permiten apreciar las características principales del CCSICA en esos momentos. En primer lugar, destaca el firme compromiso con el proceso de integración, la identificación y la responsabilidad que suscribe con respecto al mismo. Es una posición que se venía manteniendo desde los primeros momentos del proceso, desde Esquipulas, desde las primeras manifestaciones de apoyo de FEDEPRICAP a los presidentes, desde la integración de los diversos grupos –CACI e ICIC- en el CCSICA. Pero también es un convencimiento en la viabilidad del proyecto como instrumento principal para el crecimiento económico de los mercados internos y para la transformación de la economía centroamericana, teniendo el modelo europeo como espejo. Finalmente, retoma el elemento histórico de la reunificación, presente aún en el imaginario de algunas elites regionales.

En segundo lugar, es notorio un claro alineamiento ideológico en torno a un proyecto integracionista alejado del enfoque economicista que sustentaba al nuevo regionalismo. Su visión es más integral, incorporando el elemento social, humanitario, de derechos civiles y el de sostenibilidad ambiental como ejes igualmente prioritarios de la acción. La heterogeneidad propia de la institución y la presencia de organizaciones sindicales o de intereses no

"exclusivamente" económicos la proveen de este perfil más social. Por ello, la ALIDES se convierte en su documento y agenda de referencia, al desarrollar un concepto de desarrollo sostenible más integral.

Para terminar, se aprecia también como característica de esta primera época del CCSICA una apreciación un tanto distorsionada del significado del proceso de integración, a quien parecen atribuírsele objetivos muy ambiciosos. Es esta una posición que no deja de extrañar, si tenemos en cuenta que la región ya vivió una experiencia integracionista a lo largo de dos décadas. Los argumentos que se esgrimen en la "Agenda", tanto en el diagnóstico como en las propuestas y conclusiones, tienden a sobrevalorar el verdadero potencial del proyecto integrador, otorgándole supuestas cualidades transformadoras y confundiendo sus objetivos y metas en detrimento de los estados nacionales, auténticos poseedores de las competencias y responsabilidades que se achacan al proceso[51].

b.4) La lucha por la pervivencia y el desafío de la continuidad

Hasta ahora, hemos intentado poner de relieve aquellos aspectos que gravitaban en torno a la primera época del proceso de creación del CCSICA con objeto de buscar una causa explicativa para su situación de marginalidad en el seno del proceso de integración regional centroamericana[52]. A lo largo de este período, la institución se ha dotado de un reglamento y ha incrementado el número de organizaciones asociadas, pasando de dieciocho a veintiséis. A falta de un plan estratégico, a pesar de la experiencia de 1999, el CCSICA contaba desde noviembre de 2000 con una agenda programática donde explicitaba su posición sobre el modelo de desarrollo, de democracia y de integración que se estaba practicando en la región. Pero también se manifiesta autocríticamente, poniendo de relieve las deficiencias que lo lastraban internamente.

En síntesis, nos encontramos ante un organismo de nuevo cuño, con manifiestos problemas de organización interna, ajeno a las rutinas institucionales y a la cultura política de la región, autónomo, que surge en la estela de los nuevos procesos económicos y políticos que se estaban poniendo en práctica por toda América Latina. Con estas credenciales, podríamos convenir que se trata de un organismo del SICA aún inmaduro, que además mantiene discrepancias y un debate superficial, tanto a nivel ideológico como a nivel conceptual, con el

[51] Ver, por ejemplo, el Capítulo IV, Propuestas y Conclusiones. "Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana", San Salvador, noviembre de 2000, pp. 24-25

[52] Marginalidad en el sentido de que se trataba de una institución reconocida en el Protocolo de Tegucigalpa pero que no tenía posibilidad de llevar a cabo la labor encomendada debido a que carecía de cobertura por parte del SICA.

modelo de integración que se estaba poniendo en práctica. Si sumamos todos estos condicionantes, bien podríamos concluir que existía cierta desconfianza por parte del SICA hacia el proceso. Una falta de confianza que se situaría como una de las causas que impediría la incorporación efectiva y definitiva a su estructura institucional y a sus dinámicas procesuales. Y, sobre todo, incluía la falta de apoyo financiero, lo cual hacía peligrar seriamente su viabilidad y sostenibilidad financiera.

Este período, por tanto, será una dura prueba para la pervivencia del CCSICA. El mantenimiento de su actividad y la reivindicación de su papel en el proceso tuvieron que ser llevados a cabo desde la periferia del sistema, desde la irrelevancia causada por la falta de legitimidad y desde la marginalidad resultante de su incapacidad financiera. Un debilitamiento que le impedirá estar presente como actor protagonista en los principales temas de la agenda del SICA de este período, como las negociaciones del CAFTA, los debates sobre la ALCA, la puesta en marcha del PPP o la nueva Reforma Institucional del SICA de 2004. En las primeras, para colmo, el protagonismo de otras redes de la sociedad civil centroamericana ajenas al CCSICA será muy activo, lo que redundará en una pérdida de legitimidad como representante institucional de la sociedad civil centroamericana.

Habida cuenta de estas debilidades, el directorio del CCSICA presentó ya a la XXII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada el 13 de Diciembre de 2002 en San José de Costa Rica, un documento en el que solicitaba el apoyo de los presidentes para dar solución a esta problemática expresada en cuatro puntos[53]:

- Apoyo efectivo institucional para que los gobiernos y los órganos directivos del SICA visibilicen al CCSICA en sus planes y programas.

- Que los órganos del SICA hagan efectiva la consulta y participación de la sociedad civil a través del CCSICA.

- Consulta regular, oportuna y sistemática así como la asignación de recursos para su efectiva realización.

- Solución financiera, que se trabaje en un plan de financiamiento que asegure los recursos permanentes para la operación del CCSICA.

[53] En "Plan de Trabajo del Comité Consultivo del SICA, año 2003", p.p. 4-5

En respuesta, los presidentes instruyeron a la SGSICA a presentar una propuesta que permitiera al CCSICA el desarrollo de sus funciones y cumplir así con la misión para la que fue creado. Dicho mandato, incluido en los acuerdos de la "Declaración de San José", punto 14, se expresa del siguiente modo[54]: "*Valorar la importante participación del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana en el proceso de integración regional definida en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, y dar un mandato al Secretario General del SICA para que presente una propuesta que le permita a aquel desarrollar sus funciones y cumplir con la misión para la que fue creado*".

En la práctica, este mandato no obtuvo respuesta efectiva, aunque desde la SGSICA se inicia un período de colaboración con el CCSICA que se manifiesta, sobre todo, en la búsqueda de financiación y apoyo técnico para la sostenibilidad del proyecto. El proyecto "Apoyo Técnico para el fortalecimiento institucional del CCSICA y de la capacidad de diálogo y construcción de acuerdos de la sociedad civil regional", financiado por el PNUD de El Salvador, será el principal instrumento de esta colaboración, que se verá también respaldada con la promoción de la participación del CCSICA en diversos foros internacionales. Desde la SGSICA, también se habilitó por un tiempo un espacio para el funcionamiento de una pequeña oficina en la sede de la SGSICA en San Salvador, sin que el mismo llegase a consolidarse como oficina sede.

En lo que respecta al proyecto del PNUD, el programa se firmó en octubre de 2001 con el objetivo de brindar apoyo técnico y fortalecimiento institucional, auspiciado desde la SGSICA. Concretamente, la propuesta presentada al PNUD pretendía captar recursos para la puesta en marcha de la Dirección y de esta forma cubrir un elemento fundamental para su funcionamiento, dando respuesta al artículo 27 de su reglamento. El otro objetivo era la financiación de los trabajos consultivos, especialmente relevantes en un período en el que la agenda venía cargada con temas tan importantes como el DR-CAFTA, el PPP o la cuestión ambiental. Los fondos obtenidos permitieron, además, llevar a cabo buena parte de las actividades del Comité desde finales de 2001 hasta la Asamblea Anual de Febrero de 2004, celebrada en Tegucigalpa. Entre otras, se financiaron las plenarias de 2002 y 2003, así como algunos talleres y las escasas reuniones del directorio. El apoyo del PNUD preveía también la puesta en marcha de una serie de estudios y

[54] Declaración de San José. XXII Cumbre de Presidentes Centroamericanos. San José, 13-12-2002, p. 4

consultorías, definiéndose finalmente un total de cinco, aunque no todas se concluyeron. Concretamente, los estudios y trabajos llevados a cabo fueron:

- Un estudio de diagnóstico sobre la situación jurídica del CCSICA y el desarrollo de un Plan Operativo para la creación de una Dirección Ejecutiva.

- La formulación del Plan de Acción de 2003.

- Un estudio sobre las perspectivas de la participación e incidencia institucional de la sociedad civil en los procesos de apertura comercial e integración regional, que terminó por restringirse al posible escenario regional propiciado por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA).

- Un estudio sobre las acciones estratégicas para la integración de la sociedad civil en el Plan Puebla Panamá (PPP).

- Un estudio sobre la Sociedad Civil Centroamericana y los incentivos regionales para la conservación y sostenibilidad del medio ambiente.

De estos trabajos, no se culminó la consultoría destinada a la dotación de un Plan Operativo para la creación de una Dirección Ejecutiva. La falta de apoyo de la SGSICA para llevar a cabo la puesta en marcha de la Dirección Ejecutiva y las desavenencias subsiguientes dieron al traste con el proyecto[55], que quedó reducido a un informe de diagnóstico sobre la situación jurídica del SICA. Por su parte, el Plan de Acción de 2003 fue llevado a cabo con el apoyo de FUNPADEM, mientras que las consultorías restantes fueron presentadas en la Asamblea General del CCSICA de 2003 celebrada en Tegucigalpa los días 12 y 13 de Febrero de 2004[56].

La falta de apoyo de la SGSICA para poner en práctica una propuesta que desarrollara la Dirección Ejecutiva del CCSICA nos puede servir para ilustrar, en cierto modo, las dificultades para sacar adelante el proyecto participativo de la sociedad civil. Al margen de las posibles causas de índole técnico o financiero, la puesta en marcha de una Dirección Ejecutiva desencadenaba

[55] La renuncia de la consultora, Sra. Maybe Calderón, alegaba expresamente la falta de apoyo del SGSICA para cumplir con sus funciones.

[56] Randolph Von Breymann presentó el estudio titulado "Aprovechamiento de las condiciones que produzca el CAFTA para fortalecer los mecanismos de diálogo y consulta ciudadana y potenciar la integración regional". Héctor Vidal hizo lo propio con el trabajo "Acciones estratégicas para la integración de la sociedad civil en el Plan Puebla Panamá".

definitivamente el debate participativo, dado que significaba la apropiación efectiva de un espacio, unos contenidos y un programa que llevar a cabo y sobre el cual se debía rendir cuentas.

De igual manera habría que estimar las deficiencias que lastraban el proceso de institucionalización del CCSICA. Siguiendo la estela de lo ya manifestado en la Agenda de 2000, la mayor parte de ellas se ponen también de manifiesto en el "Informe de Labores 2001-2002". Este documento reconoce el bajo nivel de incidencia y las dificultades del Comité para apropiarse de los espacios de participación abiertos por el SICA. Señala hacia el fortalecimiento institucional como un objetivo prioritario, para lo cual elaboró un diagnóstico evaluativo de fortalezas y debilidades. La falta de recursos financieros, operativos y logísticos se identificaron, obviamente, como el principal elemento definitorio de esta situación, lo que obligaba a actuar al amparo de la SGSICA. En la memoria se encuentran otros elementos de autocrítica de orden interno.

Dentro de la dinámica de consolidación y supervivencia que lo caracterizaba, el Comité da inicio por esta época a un proceso de apertura externa que permite hacerlo visible en aquellos espacios de debate situados en el entorno de la sociedad civil y de la integración regional. Junto a la participación en diverso eventos, con apoyo de la SGSICA y de otras plataformas de la región, se registra un interés especial por buscar una mayor proyección externa, que le lleva a la firma de algunos convenios de colaboración con otras organizaciones y redes. El de mayor relevancia será el que se formalice con FUNPADEM, que se convertirá en la organización que dará acompañamiento y apoyo a lo largo de su trayectoria por la periferia del sistema de integración.

El Acuerdo Marco de Acompañamiento con FUNPADEM se firmó el 18 de Junio de 2002 y ha venido siendo refrendado por los Directorios en años sucesivos hasta 2007, con financiación procedente de diversos actores de la cooperación internacional[57]. El acuerdo tenía como propósito coadyuvar a generar acciones de fortalecimiento y posicionamiento del Comité, tanto en el proceso de integración en general como en la institucionalidad del SICA. El rol de FUNPADEM fue identificado como de acompañamiento y apoyo técnico, de modo que sirviese para hacer frente a las carencias de capacidad y estructura gerencial y operativa del CC-SICA. Sus objetivos específicos se situaban en el apoyo ejecutivo, desarrollando acciones que promovieran la consecución de personería jurídica

[57] Concretamente del PNUD, de la cooperación canadiense (ACDI) y del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), de la cooperación europea.

y de una estructura administrativa, así como en la identificación y búsqueda de medidas que permitieran un efectivo funcionamiento del Sistema de Integración. El apoyo de FUNPADEM ha sido decisivo a la hora de poner en práctica la mayor parte de las iniciativas del Comité desde 2003[58]. La visibilidad y el reconocimiento que paulatinamente ha ido encontrando el Comité se debe, en gran medida, a su labor de apoyo y asesoramiento.

El primer producto de esta colaboración será el Plan de Acción de 2003, que forma parte del "Proyecto Apoyo técnico para el fortalecimiento institucional del CC-SICA y de la capacidad de diálogo y construcción de acuerdos de la sociedad civil regional", ejecutado con el apoyo del PNUD. Aprobado en la Asamblea Plenaria del CCSICA realizada en San José en Enero de 2003, recoge tres ámbitos de actuación: una estrategia de posicionamiento e incidencia; un catálogo de acciones inmediatas; y un plan de sostenibilidad financiera.

La estrategia de posicionamiento e incidencia continúa la línea argumental ya expuesta en la Agenda del 2000. El objetivo es el impulso y la consolidación del desarrollo institucional del CCSICA, actuando sobre aquellos aspectos identificados como debilidades. Todos ellos se definen en el Plan como objetivos de actuación específicos, y son los siguientes[59]:

- Fortalecer al CCSICA y a sus integrantes mediante el posicionamiento estratégico y la participación en áreas específicas de trabajo.

- Lograr su cohesión interna y su inserción institucional participativa y propositiva en los órganos e instancias del SICA.

- Desarrollar iniciativas para ampliar su proyección en los países centroamericanos, otros países y organismos internacionales.

- Definir y asumir una agenda programática, vinculada a una misión y visión clara del CCSICA, que tenga posiciones en torno a temas estratégicos del proceso integracionista.

---

[58] Concretamente, bajo el marco de este acuerdo con FUNPADEM se han llevado a cabo los Planes de Acción de 2003 y 2006-2007, el posicionamiento de la Sociedad Civil Centroamericana ante el proceso de Reforma Institucional del SICA, en 2004; o el desarrollo de los Capítulos Nacionales, a partir de 2005.

[59] Plan de Trabajo del CCSICA, Año 2003.

De los objetivos específicos surge una agenda de actuación programática que debía incidir sobre los siguientes aspectos[60]:

1. Impulsar medidas concretas para avanzar en la cohesión y el desarrollo institucional.

2. Formular propuestas de sostenibilidad financiera del CCSICA.

3. Definir y establecer relaciones claras y formales con los organismos de la institucionalidad del SICA.

4. Promover la relación con otras expresiones organizadas regionalmente de la sociedad civil centroamericana y con expresiones nacionales de uniones o agrupaciones multisectoriales de sociedad civil.

5. Promover contactos y alianzas con plataformas similares en el resto del mundo.

6. Renovar e impulsar las relaciones internacionales de cooperación y la presencia en foros regionales y mundiales.

Las actividades que aparecen en el Plan se asemejan a una "lluvia de ideas", estructuradas de forma algo confusa en torno a nueve ejes aglutinadores denominados "lineamientos y oportunidades"[61]:

1. Avanzar en el posicionamiento y el fortalecimiento de la Agenda Programática

2. Consolidación y desarrollo administrativo

3. Rediseño del CCSICA y ordenamiento de su marco jurídico

4. Implementar modalidades de financiación para la sostenibilidad

5. Fortalecer y desarrollar las relaciones internacionales y promover la cooperación

6. Promover la formación y capacitación de las organizaciones miembros

60 Ibídem.

61 Ibídem.

7. Asegurar la transparencia de la gestión

8. Divulgación y comunicación (proyección)

9. Proceso de consulta a las entidades miembros

A las anteriores, hay que añadir otro grupo más de actividades contenidas en un Plan de Acción Inmediato, que contempla la definición y promoción de la ansiada Dirección Ejecutiva permanente junto a la promoción, al fortalecimiento de las relaciones internacionales y de cooperación, las gestiones sobre los proyectos en curso y la implementación al Plan de Sostenibilidad Financiera.

El Plan de Sostenibilidad Financiera se sustentaba en el aporte de los gobiernos, como ingreso fijo ordinario, dado que el aporte estimado por parte de los miembros era insignificante[62]. Como ingresos extraordinarios, el Plan preveía la disposición de recursos como ingresos propios derivados de las actividades consultivas para los órganos del SICA, quienes debían afrontar dicha financiación. Para ello se instaba al BCIE a dotar de una bolsa para financiar consultas con el CCSICA. También se preveían ingresos extraordinarios procedentes de la Cooperación Internacional, mediante la elaboración de proyectos destinados al fortalecimiento institucional y de sus organizaciones miembros. Por último, se proponía también la creación de un Fideicomiso conformado por las aportaciones de instituciones cercanas o afines al proceso, para lo cual se instaba a los gobiernos y al SICA a la promoción del mismo.

Si analizamos sus contenidos, este Plan de Acción nos sirve para constatar dos hechos principales. En primer lugar, la continuidad discursiva con respecto a las posiciones expuestas en la Agenda del 2000. El concepto de desarrollo presente en la ALIDES y el TMSD, en cuya elaboración el Comité se sentía parte activa, seguía siendo el modelo a seguir. La coherencia y la persistencia en este discurso a lo largo del tiempo, que marca las discrepancias con respecto al proceso de integración oficial y subraya la autonomía del Comité, ha terminado por convertirse en uno de sus mayores activos. Pero el Plan también muestra las debilidades del Comité como organización. En la descripción de los objetivos encontramos un verdadero catálogo de ellas, comenzando por la carencia de una estrategia de conjunto. Es necesario recalcar, pese a la afirmación que se expresa en algunos documentos públicos, que el Comité

[62] El Plan contemplaba una previsión de 30.000 US$ de aportación por parte de los gobiernos y de unos 300 US$ por parte de las organizaciones miembros.

carecía de un Plan Estratégico propiamente dicho, toda vez que los talleres llevados a cabo en 1999 en Costa Rica no concluyeron con la redacción de un documento formal. La falta de un plan estratégico no permitía ofrecer una visión clara del CCSICA ni de su misión, aunque es preciso reconocer que la Agenda de 2000 había corregido en gran parte esta deficiencia.

Por otro lado, el Plan carece, técnicamente, de un ordenamiento conceptual y estructural adecuado, lo cual contribuye notablemente a la confusión. La ausencia de claridad se manifiesta ya en la exposición de los objetivos del plan, donde no queda del todo claro la diferenciación entre los dos bloques definidos, el de objetivos específicos y el de la agenda programática. En el apartado de "lineamientos y oportunidades" aparece una relación de actividades asociadas a cada uno de los nueve ejes, conformando un extenso repertorio sin vínculos ni referentes de aplicación. En general, todas ellas se caracterizan por un alto nivel de heterogeneidad, falta de articulación y volatilidad, habida cuenta de que no contemplan plan de acompañamiento o seguimiento alguno.

El Plan de Sostenibilidad Financiera, por su parte, no se apegaba a la realidad, ya que se fundaba principalmente en una hipótesis altamente cuestionable, como era las aportaciones de los gobiernos, tal y como se viene demostrando. Ello no obsta para que dicha reclamación, entendida como legítima, permanezca como una reivindicación vigente en todos los documentos estratégicos del Comité. Pero si se trataba de diseñar un Plan de Sostenibilidad, lo lógico hubiera sido que se diseñase en torno a los recursos disponibles o potencialmente al alcance. Estos se reducían a las aportaciones de los proyectos procedentes de la cooperación internacional, concretamente del PNUD en esos momentos, aunque ya se vislumbraba el apoyo de la cooperación europea. En resumen, el Plan da un paso más en el proceso de construcción del CCSICA, pero adolece de rigor y credibilidad.

Mientras tanto, las organizaciones miembros parecen mantener su apoyo al proceso, permaneciendo en el Comité. La defensa de sus intereses, en un marco en el que se estaban dilucidando proyectos tan relevantes para el futuro de la región como el DR-CAFTA o el PPP, y la constatación de que se hallaban ante un proceso en ciernes caracterizado por la heterogeneidad, podrían darnos algunas claves a la hora de justificar esta paciencia. De los diecisiete miembros iniciales en 1994 se había pasado a veintiséis en 1996. En 2003, en el momento de la modificación del Reglamento Constitutivo, el CCSICA está formado por veinticuatro organizaciones, pero llegaron a ser veintiocho.

Las limitaciones financieras no fue obstáculo para que algunas de sus organizaciones miembros estuviesen más activas o para que se pusieran en marcha otros proyectos de interés con la participación de organizaciones miembros del CCSICA, como la puesta en marcha del FOSCAD, operativo desde Noviembre de 2001[63]. Aunque la coyuntura de la agenda regional reclamaba un mayor esfuerzo participativo, ni el SICA dio lugar a la creación de espacios para la participación o el debate ni el Comité contaba con recursos para generarlo. En la periferia del sistema, por el contrario, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana se mostraron muy activas y críticas con proyectos como el DR-CAFTA o el PPP. Este ha sido un factor más que coadyuvó a propagar la imagen negativa del CCSICA.

El funcionamiento interno arrastraba también problemas importantes, tanto a nivel estructural como en el de funcionamiento. Ambos ahondaban sus raíces en la propia creación del Comité. En el nivel estructural, el reglamento interno era el primer obstáculo para un funcionamiento adecuado. Su articulado contiene elementos para pensar en la falta de experiencia y confianza entre las propias organizaciones en el momento de elaboración. Aparentemente, resulta algo improvisado y escasamente funcional. No recogía normas de funcionamiento fundamentales como por ejemplo la de la consulta, principal misión del comité. Las deficiencias en la estructura y en el diseño del directorio o la incomprensible normativa de financiación, son especialmente reseñables.

Por otro lado, estaba obstaculizado por la falta de financiación. Las organizaciones nunca se plantearon seriamente la financiación propia, lo cual nos muestra un error de interpretación del significado del proceso y del propio papel que les tocaba desempeñar dentro del mismo. El problema fundamental se fundaba –y aún hoy se funda- en la debilidad estructural de una buena parte de las organizaciones, especialmente las de índole social, lo que redundaba en la incapacidad financiera para hacer frente a las cuotas y a la financiación de una estructura permanente que se pudiese permitir gestionar la agenda de representación. Desde el principio se pensó que era responsabilidad del SICA dotar de un presupuesto al Comité, una cuestión que desde la SG-SICA no fue nunca considerada viable por las propias dificultades de sostenibilidad que ella misma afrontaba. Lo cierto es que dicha rémora no permitía llevar a cabo de forma regular procesos fundamentales para el Comité, como las reuniones del Directorio, las comisiones sectoriales, etc. Del mismo modo,

[63] El FOSCAD está formado por nueve redes de la Sociedad Civil Centroamericana pertenecientes al CCSICA: ACICAFOC, ASOCODE, CICA, FECAICA, FECAMCO, FECATRANS, FRENTE SOLIDARIO, ONECA y UPROCAFÉ.

la falta de recursos impedía llevar a cabo una administración mínima que permitiera solventar los problemas de comunicación y de coordinación que se ponían de manifiesto en las Asambleas Generales Anuales[64].

Dentro de esta actitud dubitativa y de inmadurez institucional a nivel interno, propia de una institución que se está construyendo, el hecho más destacado del período fue **la reforma del Reglamento Constitutivo**, llevada a cabo en la Asamblea Plenaria de Enero de 2003 en San José de Costa Rica. La reformulación fue profunda, actuando sobre 23 artículos, incorporando unos y anulando otros, para pasar de 38 a 40 artículos en total. En esencia, se trata de una operación de adaptación a la realidad del proceso, una vez se ha superado la fase germinal, que racionaliza la existencia y el funcionamiento del Comité. En una reflexión más profunda, esta reforma no es más que una muestra de las debilidades del comité para llevar a cabo su misión. A grandes rasgos, los nuevos contenidos terminan por ratificar su autonomía, adapta su estructura para hacerla más operativa y ejecutiva, sanciona su función consultiva y amplía las fuentes de financiación.

La reforma afecta prácticamente a todos los capítulos, aunque las principales modificaciones tienen lugar a partir del Capítulo V, que se ocupa de la Estructura. El artículo 18 recoge una ampliación de la estructura, que pasa a incluir una Fiscalía y una Secretaría Ejecutiva, eliminando los Comités Sectoriales y Grupos de Trabajo. El objetivo parece ser de índole operativa, reforzando el elemento administrativo y ejecutivo, puesto reiteradamente de manifiesto con la reivindicación de una Dirección Ejecutiva. A cambio, se eliminan los comités sectoriales y grupos de trabajo, los cuales no se estaban pudiendo formar debido a las carencias presupuestarias.

En el artículo 20, se registra una ampliación de las funciones de la Plenaria, que ahora tendrá la potestad de elegir a un Directorio y a una Presidencia por elección, además de elegir a la nueva Fiscalía y a la aprobación de los reglamentos específicos. En el artículo 21, el Directorio cambia las reuniones ordinarias trimestrales, inviables financieramente, por una más realista reunión ordinaria anual. Por el contrario, las reuniones extraordinarias pasan a cumplir un papel más instrumental que formalmente puntuales. Por su parte, el artículo 23 aumenta el quórum a 2/3.

[64] Por ejemplo, ver CCSICA: Acta de la Asamblea General Anual. Tegucigalpa, 12 y 13 de Febrero de 2004.

El Directorio es el protagonista de las reformas más profundas, recogidas en los artículos 23, 24 y 25. En el reglamento anterior estos artículos reglaban un directorio integrado por tres organizaciones elegidas por turno para períodos de seis meses. Lógicamente, esta estructura era escasamente operativa e invitaba a una reforma. En el nuevo reglamento, el Directorio se conforma por cinco organizaciones elegidas para dos años sin posibilidad de reelección. De este Directorio surge la presidencia, elegida por la dos terceras partes de los delegados acreditados. El artículo 24 amplía las funciones del Directorio para hacerlo más ejecutivo. A diferencia de lo regulado para la Plenaria, el Directorio aumenta su frecuencia de reuniones, para hacerla cuatrimestral, con un claro objetivo de hacer de este órgano el verdadero motor del Comité. El artículo 26 recoge la creación de la Fiscalía, órgano de nueva creación cuya misión es la de garantizar el cumplimiento del Reglamento y la buena marcha de los órganos del CCSICA. Y el 27 hace lo propio con la Secretaría Ejecutiva, a quien se hace la responsable de las tareas ejecutivas y administrativas. El artículo 28 deja abierta también la posibilidad de disponer de comisiones y grupos de trabajo para conformar los grupos sectoriales.

El Capítulo VII, del financiamiento, recoge el resto de los cambios importantes. Si anteriormente se estipulaba una financiación casi exclusivamente dependiente de las aportaciones de sus organizaciones miembros, ahora, una vez comprobada la inviabilidad de esta opción, se amplía el espectro estableciendo que los recursos financieros del CCSICA provendrán de cinco fuentes: los Estados miembros del SICA, las organizaciones miembros del CCSICA, las aportaciones voluntarias de las organizaciones observadoras, la cooperación externa y otros aportes y donaciones.

El Capítulo VIII, de los procesos de consultas, es de nueva inclusión y reglamenta el proceso de consulta, confirmando sus aspiraciones de consolidar su misión consultiva. A pesar de conformarse como su principal cometido, extrañamente no se había recogido ninguna fórmula reguladora en el Reglamento inicial. Lo más relevante es la asignación de una serie de requisitos mínimos para poder llevar a cabo la consulta con garantías. Estos criterios son: oportunidad, información, autenticidad, pluralidad, divulgación e inclusión. El artículo 39 establece también un proceso operativo de la consulta que responde a los seis criterios anteriores.

La reforma del Reglamento del CCSICA, y su carácter adaptativo, refleja a la vez los esfuerzos que estaba llevando a cabo el Comité para seguir adelante con el proyecto, a la vez que reforzaba su compromiso con el proceso de integración a través de sus pretensiones de continuidad. A la vez, ponía

en evidencia que se trataba de un proyecto en construcción que carecía de antecedentes en la región.

b.5) Escasa labor consultiva frente a una agenda profusa y compleja

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, lo cierto es que la labor de consulta brillaba por su ausencia. Nos encontramos ante un problema estructural. Sobre todo, no se contaba con los instrumentos adecuados para poner en marcha el proceso de consulta. Existía un problema de diseño y ordenamiento institucional. Ya hemos visto en el capítulo anterior cómo la sectorialización de los diferentes comités era parcial y ambigua, puesto que no quedaba clara la adscripción jerárquica o el nivel de autonomía de los comités establecidos en los textos y protocolos de la integración hacia el CCSICA. Tampoco se habían creado dichos comités. En este período tan sólo existe el CCSICA, dado que el FOSCAD no se puede reconocer en la órbita del SICA. El propio CCSICA se encontraba en plena fase de construcción, y su vinculación con la sociedad civil centroamericana no institucionalizada se encontraba aún por resolver.

Y también existía un problema normativo y procesual, ya que se carecía de protocolos que determinaran los términos en los que había que llevar a cabo la consulta. El Comité incorpora ya en su reglamento remozado de 2003 este aspecto, en su capítulo VIII, lo cual pone en evidencia la inexistencia de reglamentación hasta esa fecha; pero no cuenta con un procedimiento específico por parte de la SGSICA, órgano encargado del proceso de consulta. La intermediación de la SGSICA siempre fue cuestionada, especialmente por aquellas organizaciones acostumbradas a tener interlocución directa con los respectivos gobiernos nacionales. La falta de canales que permitieran el acceso directo y sistemático a las instituciones dirigentes del SICA (Cumbres de Presidentes, Consejos de Ministros), y la inexistencia de procedimientos de seguimiento de las consultas que verificaran de alguna manera la incorporación de las recomendaciones de las instituciones de la sociedad civil a las decisiones de las instancias de integración o a las políticas públicas, son otras tantas deficiencias que obstaculizaban el proceso de consulta. La escasa relevancia de los resultados de la consulta desincentivaban la participación de las organizaciones, al tiempo que ejercían una labor de descrédito con respecto al CCSICA.

Finalmente, dentro de este catálogo de deficiencias, la inexistencia o la extrema debilidad de los capítulos nacionales, junto al carácter restrictivo de ingreso en el Comité, no permitían la comunicación ni la retroalimentación necesaria con el resto de las organizaciones de la sociedad civil nacionales y de base, quienes se mantuvieron al margen por desconocimiento. El nacimiento

de algunas redes de movilización de la sociedad civil regional, creadas ex profeso para propiciar el debate sobre el DR-CAFTA, palió en parte esta deficiencia, pero alimentó a su vez la consigna anti CCSICA.

Con esta debilidad en los escenarios de participación de la sociedad civil, en este período se resolvieron algunos de los proyectos más importantes y de mayor impacto económico y social para la región en los últimos tiempos. Ni la implantación del PPP ni el proceso de negociaciones del DR-CAFTA contaron con procesos consultivos abiertos desde la institucionalidad del SICA, a pesar de configurarse como dos proyectos clave en el desarrollo de la región. La participación de la sociedad civil será limitada en ambos casos, apreciándose una actitud muy pasiva por parte del CCSICA, que contrasta con la actividad mostrada por los grupos de la sociedad civil no institucionalizados en el ámbito de la integración regional, especialmente los empresariales.

El Comité se encontraba en crisis, intentando negociar su propia continuidad, pero a lo largo del año y medio que duraron las negociaciones del DR-CAFTA, por citar el proyecto más relevante, no solo no asumió el papel de liderazgo que le correspondía, sino que apenas estuvo presente. Ni siquiera solicitó la participación en "el cuarto de al lado"[65].

A pesar de la desaparición del CCSICA, el impacto y las implicaciones del DR-CAFTA para la región llevaron a la sociedad civil regional no institucionalizada a tomar conciencia con respecto a la participación en el proceso. Carecieron de un liderazgo unánimemente reconocido y de un frente único, y aún así algunas iniciativas y sectores empresariales se mostraron muy dinámicos. La creación del Consejo Empresarial Centroamericano (CECA) se llevó a cabo con enorme celeridad para estar presente en los "cuartos de al lado"[66]. Entre sus promotores principales se encuentran miembros relevantes del CCSICA, como FEDEPRICAP, FECAEXCA o FECAICA, lo que pone de manifiesto la escasa confianza que buena parte de las organizaciones depositaban en un espacio más plural como era el CCSICA, ya sea por su propio carácter o por sus escasas posibilidades de ser reconocido como un interlocutor apropiado por parte de los gobiernos.

---

[65] Al menos así se desprende de las palabras de Randolph Von Breymann en la Asamblea General Anual del CCSICA de Febrero de 2004, con el motivo de la presentación antes este organismo de su estudio sobre el aprovechamiento de las condiciones del CAFTA para el fortalecimiento de mecanismos de diálogo y consulta ciudadana. Ver Acta Asamblea General.

[66] El Consejo Empresarial Centroamericano nace el 26 de Febrero de 2002.

Los espacios de participación eran escasos. Para la Iniciativa Mesoamericana CID, principal actor de la sociedad civil en el proceso, los esquemas de participación abierta no fueron serios ni transparentes, y apenas hubo acceso a información sustantiva que permitiera evaluar los avances que se iban alcanzando en las negociaciones[67]. En general, las organizaciones regionales de la sociedad civil denunciaron el secretismo que caracterizó a las negociaciones, la escasa información distribuida y la confidencialidad con la que se gestionó dicha información. Las limitaciones económicas de la mayoría de las organizaciones incidieron directamente sobre el seguimiento del proceso, lo que aumentó el sentimiento de exclusión. A pesar de ello, la responsabilidad que asumió la Iniciativa Mesoamericana CID, desde su enfoque técnico, su rol de representante de los sectores menos favorecidos y su identificación con el desarrollo de la región, se ganó la consideración de buena parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones empresariales se mostraron mucho más activas, tanto por su capacidad para afrontar el coste de la participación como por los intereses que estaban en juego. Por su parte, los distintos gobiernos formalizaron diversos mecanismos de participación, aunque por lo general ni la calidad ni la profundidad con la que se trataba la información permitía implementar el debate ni la concreción de compromisos. El método más utilizado a nivel nacional fue el de los "Foros de Discusión", donde se reunía a los sectores productivos y a las organizaciones de la sociedad civil. Estos espacios fueron escasamente efectivos en la mayoría de los países.

Los dos esquemas mayoritarios de participación fueron las "Reuniones Preparatorias" para cada una de las rondas de negociaciones, y los denominados "Cuartos Adjuntos". Este último fue, sin duda, el de mayor calado. Los Cuartos Adjuntos estuvieron frecuentados, sobre todo, por los sectores empresariales y productivos, especialmente por los primeros, mientras que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron más limitaciones en su acceso por diversas razones y según los países. La información allí suministrada se caracterizó por la restricción en el acceso y la por la dificultad para su comprensión, dominada por un lenguaje muy especializado y técnico, todo lo cual impedía la puesta en práctica de un verdadero debate.

En lo que se refiere al PPP, se registra un taller realizado en Diciembre de 2001 que hizo las veces de consulta, al igual que ya se había hecho un

[67] Iniciativa CID-PNUD El Salvador. "Las negociaciones sobre Agricultura en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos" (2003), p. 8

año antes con el proyecto llevado a Madrid. Esta fórmula apenas pasó de ser una actividad informativa, toda vez que el proyecto se puso en marcha oficialmente en junio de 2001. Con posterioridad, la institucionalidad del PPP adoptó su propia estructura de consulta y participación a la sociedad civil regional, a través de un Consejo Consultivo y un Programa de Información, Consulta y Participación (ICP), formalizado a partir de 2002. Más tarde, ante la continua demanda de información y rechazo del proyecto por parte de las poblaciones indígenas, se conformó el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE), ya en 2003. Entre las críticas registradas desde las diferentes organizaciones regionales, se subrayaba una vez más el manido argumento economicista y el excesivo sesgo en infraestructuras del proyecto, predominante sobre la inversión social y la resolución de los conflictos internos. La tónica viene a ser la misma que sobre la mayor parte de los proyectos implementados en este período en la región: el objetivo no estaría tanto en el desarrollo de la región como en la facilitación promoción de la acumulación transnacional y la consolidación del patrón neoliberal.

En la Asamblea General anual del CCSICA, celebrada en Febrero de 2004 en Tegucigalpa, se presentaron los resultados de dos consultorías financiadas por el programa del PNUD cuyo objetivo era sentar las bases para la incidencia y el aprovechamiento de los espacios de participación creados por el ya negociado DR-CAFTA y por el PPP. En la primera de ellas, titulada "*Aprovechamiento de las condiciones que produzca el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica (CAFTA) para fortalecer mecanismos de diálogo y consulta ciudadana y potenciar la integración regional*", el consultor Randolph Von Breymann se mostraba categórico con los resultados del proceso. Según sus conclusiones, la región no se encontraba preparada para enfrentar los retos del DR-CAFTA y sacar provecho de las oportunidades que ofrecía. Sólo los sectores empresariales y laborales contaban con algunas iniciativas aisladas, mientras que la ciudadanía, en general, había sido marginada de los procesos de información, consulta y participación con respecto a las negociaciones, a pesar de la relevancia de los resultados. En opinión de este consultor, el CCSICA no asumió el rol que le correspondía, incumpliendo con su función de organismo representativo de la sociedad civil centroamericana, dado que no se mostró como una plataforma adecuada de acompañamiento crítico y propositivo[68]. La consultoría, un documento interesante para conocer la realidad del CCSICA del momento, concluía que

[68] Von Breymann, R. "Aprovechamiento de las condiciones que produzca el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica (CAFTA) para fortalecer mecanismos de diálogo y consulta ciudadana y potenciar la integración regional". PNUD-SGSICA (2003), p. 5.

tanto las organizaciones del CCSICA como otras instancias de participación ciudadana debían realizar notables esfuerzos para enfrentar los retos que aparecían en el horizonte de la región en materia de comercio, integración y desarrollo, y así aprovechar dicha ventana de oportunidad[69]. En aquellos momentos, la centralidad del DR-CAFTA en la agenda y la posibilidad de cerrar el proceso del ALCA en el año 2005, llevaba a pensar en un escenario en el que estos procesos de libre comercio terminarían por ensombrecer el proyecto integracionista.

En el mismo foro, el consultor Héctor Vidal presentó ante los delegados del CCSICA las acciones estratégicas para la integración de la sociedad civil en el PPP. El informe subrayaba la importancia de la participación de la sociedad civil de la región debido a las importantes repercusiones económicas y sociales de los proyectos llamados a implementarse en el marco del PPP. Sin embargo, el hecho de que los países se encargaban de asumir la responsabilidad de cada una de las ocho iniciativas propuestas hacía muy compleja la valoración de los espacios creados a la participación. La pérdida de centralidad del PPP en las agendas gubernamentales, causada por la prioridad que supuso el DR-CAFTA, dejó en suspenso y posteriormente relegó el debate, una vez el proyecto se fue sumiendo en la irrelevancia. Se mencionaba igualmente el conflictivo impacto que la participación de las organizaciones indígenas y ambientalistas podía generar, como así se ha demostrado con el paso del tiempo, debido a las directas implicaciones sobre estos intereses del proyecto.

La propuesta de reforma institucional surgida a principios de 2004 será el único tema relevante de la agenda que contará con un posicionamiento oficial del CCSICA, como resultado del debate consultivo. Las conclusiones de la Comisión Ad hoc convocada para dicha propuesta de reforma significó un espaldarazo a la pervivencia del Comité, dado que reconocía la pertinencia de las reivindicaciones que éste venía manifestando desde su creación.

Los debates acerca de la reforma tuvieron su origen en una nueva crisis de credibilidad de las instituciones de la integración promovida desde los gobiernos de la región, y tenían como objetivo primordial el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, instituciones que consumían dos tercios[70] del presupuesto de la integración sin concretar una función clara y efectiva. A raíz de la crisis, los presidentes dieron el visto

[69] Ibídem, p. 7

[70] Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana:"Documento de posición frente al proceso de reforma integral del sistema de la integración centroamericana SICA". Centroamérica, Septiembre de 2004, p. 2.

bueno a la creación de una Comisión Ad Hoc que estudiara la cuestión y presentara una propuesta de reforma integral de las instituciones del SICA, para lo que se estableció un plazo de cuatro meses.

La propuesta del CCSICA tiene lugar en Septiembre de 2004. Previamente, en Mayo de ese mismo año, tuvo lugar el Foro Regional "*Repensando la Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*", organizado por FUNPADEM, merced al convenio de apoyo técnico con el CCSICA. El Foro contó con las aportaciones de un destacado grupo de expertos y personalidades regionales, quienes formularon aportaciones a partir de tres ejes: la agenda regional, la reforma institucional y el CCSICA. De esta última se extrajo un diagnóstico muy profundo sobre el Comité, donde se viene a poner de relieve la oportunidad que suponía para el mismo la propuesta de reforma.

La posición del CCSICA acerca de la reforma se basa en sus posicionamientos ya descritos en la Agenda de la sociedad civil de 2000 y en la Estrategia de posicionamiento de 2003, aunque también tuvo cierta influencia las conclusiones del foro mencionado. En el mismo, se reiteró una visión de conjunto sobre las deficiencias del SICA y del proceso que vienen siendo objeto de consenso en el entorno de la integración de los últimos años. ALIDES seguía siendo la visión estratégica regional de la integración, pero su aplicación se veía perjudicada por el escaso interés político de los países en el avance del proceso. La institucionalidad del SICA no se correspondía con la estrategia de ALIDES, era más bien una construcción previa que ejercía como un instrumento de freno, escasamente funcional para dicha propuesta estratégica. Las reformas acometidas tuvieron siempre un carácter administrativo, nunca político, que era el que realmente demandaban. Por tanto, la reforma de la institucionalidad del SICA se definía como un problema de origen político, cuya falta de respuesta había generado las dos dificultades principales: la falta de prioridades y los problemas de financiamiento. Como corolario a este cúmulo de deficiencias, el proceso de integración regional estaba siendo preso de dos realidades paralelas que raramente convergían, una nacional y otra regional. La armonización de ambas se convertía en el principal reto que el proceso envidaba a los gobiernos.

Las consideraciones que surgen de este foro sobre el propio CCSICA son, asimismo, significativas. Lógicamente, la relevancia que se le otorgó fue más allá de una circunstancia instrumental, justificándolo como un elemento principal en el paquete de reformas, a pesar de que los gobiernos no lo habían identificado como objetivo de la misma, principalmente porque –a diferencia

del PARLACEN y de la CCJ- al carecer de asignación presupuestaria no les suponía ningún quebranto.

Identificó su problemática en tres aspectos principales[71]: la limitada influencia en el proceso de toma de decisiones, la carencia de base material para su funcionamiento y la baja calidad de la participación debido a las deficiencias institucionales del SICA. La función política del Comité no se correspondía con el auspicio por parte de un organismo eminentemente técnico y administrativo como era la SGSICA. En el documento de conclusiones del foro, se abogaba por una mayor relación del CCSICA con los organismos políticos del Sistema, tales como la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros y el Comité Ejecutivo. Las opiniones y los pronunciamientos del Comité debían llegar al conocimiento del órgano político correspondiente, cosa que no se produciría mientras la SGSICA fuera el órgano receptor de los mismos, dado que ésta carecía de atribuciones de índole política.

La carencia de infraestructura del Comité debía ser resuelta mediante las aportaciones de fondos por parte de los gobiernos, responsabilidad adquirida en el momento de la firma del Protocolo de Tegucigalpa. De igual modo, las aportaciones de la cooperación internacional debían contar con una parte destinada a la participación en todas las instancias a las que se dirigiera. Otro aspecto señalado fue la necesidad de dotar al Comité de su propia personalidad jurídica, con objeto de mantener su autonomía.

En lo que se refiere a su funcionamiento, se requería que el Comité estableciera comunicación y retroalimentación efectiva con sus bases nacionales, regionales y locales. Era aconsejable que el comité se dotara de comisiones especializadas capaces de dar seguimiento a la enorme diversidad de aspectos contemplados en el proceso. También se solicitaba que el Comité abriera sus puertas al ingreso de un mayor número de organizaciones procedentes de otros sectores (FUNPADEM, 2004: 44-46).

Y era necesario dotar de mayor coherencia las relaciones entre el Comité y el SICA. No existía una lógica clara en la política de creación de espacios para la participación en los diferentes subsistemas. Se habían creado comités consultivos sectoriales, pero no en todos los subsistemas, al tiempo que se carecía de articulación jerárquica regulada entre aquellos que sí contaban con los espacios y el propio CCSICA. Para normalizar la situación, se

[71] FUNPADEM. Foro Regional: "Repensando la Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad" (2004), p. p. 44-46.

instaba a los diferentes órganos del sistema a que asumiera como propios los documentos básicos del Comité, tales como el Reglamento, la Estrategia de posicionamiento e incidencia, el Plan de acciones de inmediatas o la Agenda.

Con los resultados del foro como activo, el documento de posición del CCSICA de Septiembre de 2004, muestra el convencimiento de la necesidad de acometer una reforma integral del SICA. Siguiendo al anterior, propone a los gobiernos centroamericanos la activación de tres órganos considerados esenciales: el Comité Ejecutivo, la Comisión de Secretarías y el Comité Consultivo. A juicio del CCSICA, el Comité Ejecutivo debía ordenar el marco jurídico y sistematizar la normativa regional, revisar la indefinición imperante entre una realidad intergubernamental y un marco comunitario. El Comité Ejecutivo debía asumir y asimilar a la Comisión Ad Hoc, que ya había adelantado trabajos con respecto a la reforma del PARLACEN o de la CCJ. Con respecto a éstos, se aboga por una revisión exhaustiva de ambos con la reducción presupuestaria correspondiente hasta el momento en que se designen atribuciones reales.

La puesta en marcha de la Comisión de Secretarías debía tener como objetivo la elaboración de un Plan Estratégico sustentado en bases realistas que incluyera un plan de financiación y una cartera de proyectos y oportunidades. Debía también identificar una propuesta metodológica que diera seguimiento a la implementación de decisiones y promover la creación de un programa que aumentara la conciencia regional sobre los beneficios de la integración regional.

En cuanto a la reforma del Comité Consultivo, su propuesta se iniciaba identificando la necesidad de promocionar y asegurar la participación de la sociedad civil en las decisiones fundamentales del SICA. Los órganos políticos debían reconocer y asumir los documentos básicos del CCSICA elaborados y aprobado. Se pretendía también auto-responsabilizar al Comité para que desarrollase una estrategia permanente de aumento de la conciencia regional de los pueblos centroamericanos sobre los beneficios de la integración. Requería identificar la operativa y ejecutiva de trabajo y sus formas de financiamiento. Solicitaba la conformación de comisiones especializadas que dieran seguimiento y elevasen propuestas a los órganos especializados del SICA, así como la promoción y facilidad para la incorporación de nuevas organizaciones, una propuesta ésta que no ha sido muy cultivada ni siquiera en el seno del propio Comité proponente. Y la apertura de los capítulos nacionales, un elemento fundamental para ganar en presencia y credibilidad.

Para la puesta en marcha de estas reformas, se solicitaba un Plan de Trabajo específico, dotado de plazos, recursos, responsabilidades y resultados esperados. Se proponía al BCIE para fundamentar una propuesta de financiamiento para las instituciones del SICA. Los fondos que se destinaran para este proceso de reforma debían ser identificados y facilitados por la SGSICA y por el BCIE, quienes establecerían asimismo los mecanismos de rendición de cuentas. Por su parte, el Consejo de Ministros de Relaciones exteriores era el encargado de darle seguimiento y velar por el cumplimiento de las responsabilidades asignadas, elevando a la Reunión de Presidentes y Jefes de Gobierno los avances que en materia de reforma del SICA se fueran generando desde cada una de las instancias responsables.

- Para completar el documento, el CCSICA asumía cuatro compromisos con respecto al proceso de reforma:
- Se comprometía, por los medios a su alcance, a darle seguimiento a las propuestas identificadas y al desarrollo de su cumplimiento efectivo.
- A analizar permanentemente el avance de las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc y formar grupos de opinión en torno a este proceso.
- A acompañar a la Comisión de Secretarías y al Comité ejecutivo, en este proceso y en aquellos asuntos que se le soliciten.
- A informar a la sociedad centroamericana, por los medios más apropiados y expeditos sobre el avance de la Reforma Integral al SICA[72].

c) Tercer período: de la plenaria de octubre de 2006 a la Asamblea General Ordinaria de febrero de 2009. Revitalización y consolidación del proyecto

Es el período más productivo del proceso aquí estudiado. El aumento de la actividad es muy significativo, pero contiene otros elementos determinantes que lo distinguen, como la conquista de algunos objetivos estratégicos o la mayor estabilidad financiera, propiciada por el apoyo de la cooperación internacional. Las actividades de incidencia son ahora el eje de la actividad claramente, adquiriendo poco a poco el peso y la relevancia que se espera de un organismo de las características del Comité, quien en este período parece tomar

[72] Ver Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana:"Documento de posici**ó**n frente al proceso de reforma integral del sistema de la integración centroamericana SICA". Centroamérica, Septiembre de 2004, p. p. 5-7

el camino hacia la normalización. Un hecho determinante será la aparición del liderazgo de Carlos Molina, que incorporará al Comité al núcleo del sistema, abandonando la irrelevancia que le había caracterizado hasta entonces.

Nos encontramos con una presencia más diversa y cualitativa, comenzando por las primeras muestras de incorporación a espacios del SICA en las reuniones de secretarías y órganos, las de armonización de la cooperación o en el comité consultivo de PAIRCA. Tuvo la oportunidad de asistir por vez primera a las rondas de negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA), en la V y VI rondas, tras hacer entrega de la posición de la sociedad civil centroamericana surgida del proceso consultivo; adquirió protagonismo en los foros regionales con la sociedad civil convocados a tal efecto, en los foros birregionales América Latina-Unión Europea, etc. También puso en marcha los talleres de consulta para el ADA de los capítulos nacionales.

Lo mismo ocurre a nivel institucional. El apoyo financiero de PAIRCA permitió poner en marcha definitivamente un programa de fortalecimiento institucional, ejecutado con FUNPADEM, que generó las condiciones necesarias para el desarrollo y posicionamiento del Comité. Contempló la elaboración de documentos operativos, seminarios y talleres para la elaboración de documentos estratégicos y acciones de cabildeo. Los avances institucionales y el apoyo de PAIRCA le proporcionaron un acercamiento a la SGSICA y el acceso a otros fondos procedentes de la cooperación. Dentro de esta nueva dinámica, consiguió alcanzar finalmente la dotación necesaria para instalar la secretaría ejecutiva y unas instalaciones donde ubicar la sede permanente con una modesta estructura administrativa. Todo ello ha redundado en un mayor reconocimiento tanto en el entorno regional del SICA (PARLACEN, CCJ, gobiernos) como a nivel internacional (negociadores ADA, Unión Europea, cooperación internacional, etc.).

Uno de los mayores logros alcanzados fue el acuerdo de cooperación con el CESE, que le abrió las puertas del reconocimiento por parte de la Unión Europea y el liderazgo en la representación de la sociedad civil centroamericana durante las negociaciones del ADA. Ha sido requerido por la Organización de Estados Americanos (OEA) en la celebración de foros relacionados con el fortalecimiento del diálogo y la democracia en América, así como en el tratamiento de los asuntos de seguridad de la región. Participó también en proyectos con la Unidad Regional de Asistencia Técnica para el desarrollo rural sostenible de Centroamérica (RUTA), con la Fundación Friedrich Ebert y con otras redes especializadas de la sociedad civil regional.

En otro orden de cosas, el sempiterno problema financiero fue mucho más llevadero que en períodos anteriores. PAIRCA pasó a monopolizar la sostenibilidad del Comité, financiando en torno al 90% de sus actividades y garantizando el futuro a corto plazo. Aunque continúa sin tener garantizada la sostenibilidad, este apoyo le permite afrontar las estrategias inminentes.

En el plano estratégico, se contó con el ya mencionado nuevo Plan de Acción de 2007, elaborado a partir de los seminarios y talleres regionales con dos temas focales: la reforma del SICA y el ADA. Del proceso saldrá una agenda estratégica para la integración y cinco documentos de posición que asienta sus posicionamientos. Pero la debilidad del debate interno continúa cuestionando en gran medida el valor de los mismos.

c.1) El tercer período en el contexto de la integración centroamericana

A pesar de la grave crisis de credibilidad y representatividad que vivía el Comité a finales de 2005, la combinación de factores coyunturales con la persistencia en el proyecto y el interés de algunos actores, permitirá relanzar el proyecto a partir de la Plenaria de Noviembre de 2005. Dos elementos estructurales aparecen como instrumentos que propician el cambio de rumbo. En primer lugar, la agenda de la integración tenía pendiente de resolución la cuestión de la reforma institucional, donde no quedaba claro hasta dónde podía afectar al CCSICA. En segundo lugar, la aparición de PAIRCA como programa llamado a promover el fortalecimiento institucional del SICA de cara a las negociaciones del ADA, puede calificarse como providencial. Tras contar con el mandato favorable de los presidentes, se continuó con el proceso de incidencia y cabildeo sobre el SICA, exigiendo el cumplimiento de los acuerdos. La paulatina mejoría en la dirección por parte de los sucesivos directorios contribuyó a la confianza que las instituciones depositaron en el Comité.

El punto de partida está en la Declaración de Presidentes de la XXV Cumbre de El Salvador, en diciembre de 2004. En el punto 7 de los Acuerdos de 15 de Diciembre, los presidentes deciden "Impulsar el fortalecimiento del Comité Consultivo (CC-SICA) para que con el apoyo de los Gobiernos y de la SG-SICA, se constituya en importante interlocutor entre la sociedad civil y los órganos, organismos e instituciones de la integración centroamericana"[73]. En el mismo punto, se instruía a la SG-SICA y al CC-SICA presentar una propuesta al respecto. El Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA) de la Comisión Europea, gestionado por la

[73] Acuerdo XXV Cumbre ordinaria de Jefes de Estado y de gobierno del Sistema de la Integración centroamericana. San Salvador, 15 de diciembre de 2004, p. 3

SGSICA, fue el instrumento que permitió afrontar esta regeneración, al constituirse en el principal aporte y sustento financiero del Comité desde 2005. En este sentido, aunque el CCSICA no fue objeto de la reforma institucional, sin duda se benefició de esta coyuntura.

A partir de 2006 se inicia así un período de revitalización para el CCSICA que lo dotará de mayor dinamismo, aunque no se puede decir todavía que esto le haya permitido incorporarse plenamente a la agenda del SICA. La relación con el resto de subsistemas, con excepción de su esporádica colaboración con el CCAD, sigue siendo uno de sus principales retos, especialmente en los últimos años, en los que la proliferación de programas y el desarrollo de otros órganos del SICA podrían proveerle de nuevos espacios de incidencia y de la cooperación con otros actores de la sociedad civil que se están mostrando muy activos en el proceso.

Aunque su presencia se ha hecho mucho más evidente, especialmente durante las negociaciones del ADA, en la mayoría de los temas que ocuparon la agenda de estos años continuó estando ausente. No encontramos incidencia en temas como el debate sobre las repercusiones del DR-CAFTA, la finalización del proceso de Unión Aduanera, el estancamiento del PPP y su posterior transformación o los más recientes acerca de los proyectos de cohesión social y las políticas de seguridad regional. Se podría decir que todos sus esfuerzos se dirigieron a desarrollar el programa de fortalecimiento institucional interno, a establecer su posicionamiento acerca de la reforma interna y a asegurar una posición de liderazgo en las negociaciones del ADA con la Unión Europea.

El programa de fortalecimiento institucional permitió ocuparse de otros aspectos de su actividad hasta ahora poco transitados. Con el apoyo de FUNPADEM, se llevó a cabo en estos años un gran esfuerzo por mejorar los aspectos de funcionamiento interno y comunicación. La inauguración de una página web propia sirvió de plataforma de difusión de sus actividades y de sus posiciones, se publicaron documentos de posición, boletines y comunicados. Aumentó el número de reuniones de seguimiento y continuó el esfuerzo de conformación de las mesas nacionales y el diálogo con otros actores no institucionales.

c.2) La conformación y desarrollo de los capítulos nacionales

Desde la creación del CCSICA se había puesto de manifiesto la necesidad de articular el ámbito regional con el nacional y local. Aunque el Comité está formado por redes sectoriales nacionales y afines, las condiciones de elegibilidad establecidas en el artículo 12 de su reglamento restringían en gran medida el acceso a organizaciones cuya misión no giraba expresamente

en torno a los intereses regionales. A ello habría que añadir el enorme incremento de este tipo de organizaciones de la sociedad civil surgidas en la última década a lo largo y ancho de la región. Debido a la naturaleza del propio CCSICA, se echaba en falta la existencia de espacios de participación para estas organizaciones que operaban a nivel nacional o local, a pesar de que la mayoría se veían plenamente afectadas por las decisiones o políticas adoptadas en el ámbito del proceso de integración. Por tanto, existía un problema de representatividad que era necesario solventar[74].

Las negociaciones del DR-CAFTA demostraron que estas organizaciones demandaban espacios de participación desde su singularidad. Pero además, la trayectoria de la integración mostraba la necesidad de estas contribuciones que acercaban la realidad social centroamericana. A lo largo de los años, se ha generalizado una crítica hacia el proceso integracionista que identifica como una de las mayores debilidades del mismo la escasa conjunción entre los intereses nacionales y los regionales. Los gobiernos son percibidos como los principales causantes de esta disyunción, a través de un doble lenguaje que estaría realmente encubriendo su falta de voluntad política y el escaso interés en la difusión del proceso, pero se advierte una extensión hacia todos los actores protagonistas, incluida la sociedad civil. La creación de los capítulos nacionales trataba de vincular al Comité con aquellas organizaciones del ámbito nacional o local que por sus propias condiciones no podían formar parte del mismo. Se trataba de establecer una plataforma de intercambio de información con objeto de recabar las demandas de la sociedad civil regional en su máxima expresión.

Desde finales de 2004, con financiación de la ACDI[75] y el apoyo de FUNPADEM, se pusieron en marcha los talleres para conformar estos capítulos nacionales en los seis países de la región, como ya hemos mencionado. En los mismos, participaron las filiales de las organizaciones integrantes del CCSICA junto con otras organizaciones dotadas de cierta representación y de proyección nacional que no formaban parte de otras redes regionales. Los criterios que rigieron la constitución de estos capítulos y que fueron aprobados por la plenaria de 2005 son los siguientes:

- Se conforman como instancias de apoyo y colaboración del CCSICA en el ámbito nacional.

[74] En 1999, el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil Centroamericana, de la Fundación Arias, había contabilizado la existencia de unas 12.000 organizaciones; el CCSICA sólo contaba con 26 miembros.

[75] Agencia de Cooperación Internacional Canadiense.

- Funcionan como enlace entre el Directorio y la Asamblea Plenaria del CCSICA con las organizaciones nacionales de la sociedad civil.

- Se desempeñan como vehículos y espacios para la reflexión y la promoción de la integración centroamericana en cada país.

- Pueden desarrollar, desde la perspectiva nacional y en contribución a la agenda regional, estudios y análisis acerca de la integración; de sus debilidades y potencialidades.

- Pueden elaborar y elevar al Directorio y a la Asamblea Plenaria del CCSICA propuestas que fortalezcan su accionar y la integración centroamericana.

- Su agenda está orientada a los asuntos regionales o de la integración, por lo que no deberán concebirse como entidades que puedan sustituir la organización nacional de la sociedad civil, pero sí contribuir a su fortalecimiento.

Asimismo, se acordó establecer una modificación en el Reglamento del CCSICA que incorporase un capítulo y sus respectivos artículos en el que se consignara la descripción y funciones anteriores. En la versión modificada del Reglamento acordada en la Asamblea Plenaria de Managua de 2007, se incorporan los Capítulos Nacionales como un órgano más de la estructura del CCSICA, según consta en el artículo 18 del Capítulo V. De igual modo, sus características y funciones, las mismas que se han expuesto más arriba, se incorporan en el artículo 33 de dicho capítulo.

Los talleres de creación de los capítulos se desarrollaron en los seis países a lo largo de 2005, con la excepción del capítulo de Honduras, que tuvo lugar en diciembre de 2004. En su desarrollo, se partió de un liderazgo por parte de las organizaciones miembros y se consiguió convocar a un buen número de organizaciones en cada país, superando siempre la veintena. No obstante, en la revisión de los listados de participantes se detectan ausencias relevantes en algunos países. La metodología utilizada en el desarrollo de los talleres fue diseñada por FUNPADEM, que hizo las veces de entidad consultora encargada de la ejecución del proyecto. La estructura metodológica utilizada, si bien sirvió para sistematizar los mecanismos de creación de los capítulos, limitó en cierto modo la expresión de los mismos.

Una vez conformados, el seguimiento, la operatividad y la incidencia de los diferentes comités ha sido muy débil. En general, se mostraron con escasa

capacidad propositiva. La estructura metodológica y el liderazgo ejercido por las organizaciones miembros del CCSICA presentes dieron lugar a un alineamiento mayoritario con las posiciones del Comité, proporcionando el debate y el análisis de la situación a partir de las líneas marcadas por la metodología de los talleres. La falta de seguimiento y continuidad en la mayor parte de los países no nos permite enjuiciar la evolución posterior y la verdadera dimensión de sus propuestas, aunque lo que aparece como relevante es la inauguración de un proceso necesario que en estos momentos se encuentra ya institucionalizado.

Si nos atenemos a una lectura de las memorias de los diferentes talleres, el más activo a la hora del análisis de la situación y de las proposiciones vertidas fue el llevado a cabo en Costa Rica. No obstante, en todos ellos podemos encontrar entre sus contenidos un alto número de posiciones comunes en torno a ambos aspectos, el analítico y el propositivo. Existe una gran coincidencia en el análisis crítico del proceso de integración, del CCSICA como organismo representante de la sociedad civil regional y de la participación del CCSICA en la institucionalidad del SICA. Se pone de manifiesto aquí la debilidad del SICA y, por ende, del CCSICA. En casi todos los talleres, aparece generalizado el reproche hacia los gobiernos y hacia las propias organizaciones del CCSICA, por no haber asumido la responsabilidad de poner en marcha el SICA o el CCSICA respectivamente. La falta de voluntad política y la desconfianza a la hora de defender sus intereses serían las causas. También salen a la luz los reproches a las deficiencias del SICA, tanto por la inexistencia de una normativa para la consulta como por la falta de dotación de recursos para poder llevar a cabo su misión.

La crítica hacia la institucionalidad del proceso es también otro lugar común en el debate de las organizaciones nacionales. La ausencia de claridad en el proceso, de compromiso por parte de los gobiernos, la debilidad de lo regional frente a lo nacional y la falta de información a las sociedades civiles de la región son algunas de las críticas más mencionadas. En algunos talleres se identifican dos áreas de especial interés para la sociedad civil regional en las que apenas se estaban llevando a cabo actividades de incidencia: el subsistema de integración social, concretamente la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), que mostraba una trayectoria errática llena de deficiencias; y el PARLACEN, dentro del subsistema político, como representante político de las respectivas sociedades regionales. Las críticas a este último se hallan presentes también de forma habitual en los diferentes países.

En lo que se refiere a la relación del binomio proceso de integración-desarrollo de la región, es interesante comprobar cómo se detecta el fracaso del proyecto iniciado en la Agenda de Esquipulas. La caracterización del proceso integracionista como un proyecto dominado por el eje económico y comercial donde los aspectos del desarrollo social de la región adquieren un papel secundario, es otro de los argumentos de análisis esgrimidos de forma recurrente. Ante este cariz, las organizaciones de la sociedad civil reunidas en torno a los capítulos nacionales consideran necesaria una reorientación del proceso hacia el desarrollo sostenible. La identificación con la estrategia de ALIDES es casi unánime.

Ya en el apartado de propuestas, aunque la mayoría se adhieren a la línea argumental del CCSICA, también aparecen algunas novedosas y reseñables que podrían indicarnos algunos de los temas que en el futuro podrían ser objeto de debate en estos espacios. De los que forman parte del catálogo de reivindicación habitual del CCSICA, aparecen cuestiones como la reclamación de mayores recursos para la participación, la cuestión de la reforma institucional o la vuelta al protagonismo en la agenda integracionista de ALIDES. Sin embargo, las más interesantes provienen de otras propuestas más novedosas. Entre ellas, destaca, en primer lugar, la identificación casi unánime en todos los capítulos de la necesidad de ampliar el CCSICA a la participación de un mayor número de sectores. La conformación de comités o mesas sectoriales es otra de las propuestas de mayor resonancia, entendiendo que facilitaría y mejoraría, en gran medida, la interlocución y la consulta con los diferentes canales especializados del SICA. Los otros dos temas que aparecen como novedosos son la necesidad de abrir un debate regional en torno a los temas de movilidad laboral-profesional y la creación de organismos que lleven a cabo procesos de contraloría sobre los organismos del SICA. Estos últimos temas forman parte de los contenidos habituales conformados en torno al diálogo social, un eje de trabajo que apenas se encuentra presente en la agenda de la integración, pero que se erige en interés principal de un buen número de organizaciones regionales.

La relevancia de los Capítulos Nacionales queda fijada como un eje estratégico de la acción del CCSICA, tal y como se indica en el Plan de Acción de 2006[76]. La inclusión como parte de su estructura en el reglamento del Estatuto Constitutivo reformado le asegura continuidad y seguimiento

[76] Ver FUNPADEM-Comité Consultivo del SICA. "Plan de Acción para el fortalecimiento del CC-SICA 2006". Aprobado en la Asamblea Plenaria del 17 y 18 de Noviembre de 2005.

como eje principal. Por otro lado, la disposición manifestada por las diversas organizaciones nacionales participantes en los talleres de los Capítulos Nacionales es otra señal de continuidad, un aspecto éste que debe coadyuvar a fortalecer y dotar de representatividad al Comité en un futuro. Dentro de esta estrategia, el CCSICA ha mostrado interés por dar inicio a un proceso de identificación de organizaciones y líderes de ámbito nacional o local, como veremos más adelante, con objeto de identificar mecanismos de comunicación y flujos de información que permitan recopilar propuestas de incidencia. Los Capítulos Nacionales están llamados a lograr esta interconexión entre las agendas regionales y nacionales.

Entre los retos que el Plan se marcaba para los Capítulos Nacionales incluía la consecución de cinco o más procesos de consulta sobre temas estratégicos de la agenda regional a las organizaciones regionales y a los capítulos nacionales, así como la definitiva formalización y constitución de los capítulos en los seis países, un logro que ha cristalizado ya en algunos de ellos. El objetivo final es la generación de un flujo de información, comunicación y consulta permanente con las organizaciones nacionales y regionales, de tal manera que permita la formulación de una agenda regional que implementar, dar seguimiento y asegurar su cumplimiento.

Aunque se han registrado algunos avances, especialmente en lo que se refiere a la formalización de algunas mesas nacionales, que permiten pensar en la viabilidad y futuro de este proceso, no se puede decir que se hayan obtenido aún frutos tangibles del mismo. Una vez más, la falta de financiación se sitúa como el principal obstáculo.

Con financiación de PAIRCA se volvieron a convocar las mesas nacionales de cara al proceso consultivo del ADA, a las que se dotó de un consultor especializado para asesorar el proceso, salvo en los casos de Honduras y Guatemala, que rehusaron dicho asesoramiento. Es necesario también resaltar que para este proceso consultivo no se consiguió reunir a la mesa nacional de El Salvador, una muestra de la debilidad real que existe en torno a este tema. Tras el proceso de debate llevado a cabo, las propuestas presentadas por los representantes de los distintos capítulos nacionales fueron muy pobres y alejadas de algunos de los verdaderos temas de interés en las negociaciones. Por lo general, todas ellas giraron en torno a posicionamientos genéricos y a la solicitud de fondos de ayuda a la cooperación europea, sin existir un verdadero debate sobre los temas de fondo de la negociación y cómo afectan a las respectivas sociedades nacionales. Estas posiciones se matizan mucho más en los documentos emanados, beneficiándose en este caso de las aportaciones de los consultores[77].

[77] Ver FUNPADEM-CCSICA. "Memoria Segundo Foro Regional de Consulta a la

c.3) El apoyo del PAIRCA

El Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) es un programa de fortalecimiento de la capacidad institucional de la región, financiado por la Unión Europea, que cuenta también con el apoyo del SICA. Su origen se sitúa en la Estrategia Regional de la Unión Europea para América Central 2002-2006, teniendo como antecedente inmediato el Memorándum de Entendimiento suscrito en Marzo de 2001 entre la Comunidad Europea y la SGSICA sobre las orientaciones plurianuales para la puesta en marcha de la cooperación comunitaria. El Memorándum, basándose en las prioridades definidas tanto en el "América Central-Regional Strategy Paper" de 1998, como en las prioridades expresadas por la región en documentos como ALIDES, la Declaración de Panamá y los Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional, acordaba desarrollar la cooperación en tres ámbitos específicos: el apoyo a la integración económica y a la puesta en marcha de políticas comunes; la consolidación de la institucionalidad centroamericana y su funcionamiento; y el fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el proceso de integración regional. En esencia, venía a ser un paso más que renovaba la colaboración y daba continuidad a las relaciones iniciadas entre ambas regiones con el Diálogo de San José.

El objetivo del programa, en su primera fase, era "elevar las capacidades de los órganos del SICA y de la sociedad civil, contribuyendo a la reforma institucional, a la adopción y ejecución de una agenda estratégica y al mejoramiento de los mecanismos de planificación, adopción y ejecución efectiva de las decisiones concernientes a la integración"[78]. Por tanto, se trata de un programa que busca reforzar el proceso de integración mediante la cooperación intra-centroamericana.

Estuvo dotado de un presupuesto de quince millones de Euros, teniendo por beneficiarios directos a la SGSICA, como órgano permanente que asegura la coordinación y el apoyo a la ejecución de los proyectos; al PARLACEN, como instancia de representación política; a la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), como órgano judicial del sistema; y al CCSICA como entidad representante de la sociedad civil regional. También tiene como beneficiarios a las diferentes unidades de la administración pública centroamericana competentes en materia de integración, a las instituciones académicas y a otras organizaciones locales y regionales de la sociedad civil no institucionalizadas

Sociedad Civil sobre el Acuerdo de Asociación CA-UE". Tegucigalpa, Honduras 19.

78 Se puede ver resumido en http://www.sica.int/pairca/pairca/pairca_breve (28-7-08).

directamente en el proceso. Es un proyecto de cooperación internacional que cuyo foco se sitúa sobre el proceso de integración regional centroamericana pero que, en general, benéfica a toda la sociedad en su conjunto.

En cuanto a su operatividad, el PAIRCA, como su nombre indica, es eminentemente un programa de apoyo centrado en actividades de acompañamiento sobre proyectos ya iniciados que requieran de fortalecimiento o impulso. Se centraba en trabajos de investigación, estudio y asistencia técnica, sistematización y equipamiento informático, foros, eventos, seminarios, actividades de consulta, participación, intercambio, capacitaciones, visibilidad, etc. No era un programa, sin embargo, que apoyase las actuaciones aisladas, ni tampoco dotaba de financiación mediante fondos líquidos o rotativos, ni creación de estructuras, infraestructuras o que sustituyera el apoyo de los gobiernos. Como resultados previstos, el programa se proponía reforzar las capacidades técnicas de planificación y coordinación de la SGSICA, el fortalecimiento y apoyo a un programa de reforma y modernización del PARLACEN, de la Corte Centroamericana de Justicia, así como el mejoramiento de las capacidades y de los mecanismos de participación de los actores estratégicos de la sociedad civil en el proceso de integración[79].

Nótese como si bien el programa focaliza la reforma y modernización del PARLACEN y de la CCJ, en lo que se refiere a la sociedad civil toma ésta en su conjunto, sin centrar su acción en el CCSICA, aunque sí es identificado como uno de sus beneficiarios directos. Este hecho generó cierta polémica en el momento de su implementación, dado que desde el CCSICA se entendía que el monto del capítulo de sociedad civil, concretamente tres millones de Euros, debía ser destinado mayoritariamente a éste organismo. Sin embargo, la visión que desde el programa se ofrece sobre la incidencia y el apoyo a la sociedad civil regional es mucho más plural y panorámica, a tenor de las actividades diseñadas en su Plan Estratégico a tal efecto. Concretamente, se señala específicamente que "*la articulación de las organizaciones de la sociedad civil con el proceso parte de un concepto amplio de la sociedad civil que privilegia a los actores reales de la integración, esto es, aquellos sectores directamente relacionados o con alto potencial para impulsar la integración. La noción comprende productores, exportadores, importadores, consumidores, sindicatos y organizaciones gremiales. En particular, y dado el enfoque de complementariedad, se tendrán en cuenta los agentes directamente relacionados con el establecimiento de la unión aduanera*

[79] Ver PAIRCA, Plan Estratégico. En http://www.sica.int/pairca/pairca/plan_pairca (28-7-08).

centroamericana"[80]. Lógicamente, este enfoque tomaba al CCSICA como un actor más del proceso, tanto por su institucionalización como por contener en su seno a una parte importante de los actores civiles sobre los que se pretendía incidir. Pero de ninguna forma era el actor referencial. No obstante, esta valoración por parte del programa era en cierto modo también resultado de la trayectoria infructuosa del propio CCSICA quien, como venimos indicando, no era identificado como un actor relevante ni representativo del proceso. No extraña, por tanto, que las actividades de PAIRCA en lo que concierne al eje de actuación sobre la sociedad civil regional identificaran al CCSICA como un actor más de un programa que incluía un diagnóstico Integral sobre las principales tendencias de las relaciones económicas intra-regionales, el desarrollo de iniciativas sectoriales en sectores estratégicos, el apoyo a la participación del sector académico, ONG y otras instancias en el proceso y la asistencia para la definición de mecanismos y procedimientos de trabajo para la implantación de formas de división del trabajo que permitieran la especialización por temas y áreas.

El fortalecimiento del CCSICA era sólo un punto más de esta agenda que contaba con un monto de doscientos cincuenta mil Euros frente a un total de tres millones de Euros. Tan pequeño porcentaje de la dotación presupuestaria se convirtió en objeto de polémica desde el momento en el que se hizo público. En una reunión del Directorio del CCSICA previa a la Plenaria, celebrada en San Salvador en Octubre de 2005, ya se trató el tema de las expectativas con relación al PAIRCA. El planteamiento del Comité era asegurarse la financiación del programa de fortalecimiento y desarrollo que se estaba diseñando en la consultoría realizada por FUNPADEM, que se presentaría a la aprobación de la Plenaria y de la cual surgiría el Plan de Acción. El objetivo del CCSICA era que PAIRCA garantizase la financiación de todo el proceso. Entre otras, se pretendía contar con financiación del programa para actividades como la construcción de su agenda, la propuesta programática, la formulación de propuestas para las distintas áreas de la integración y también para el fortalecimiento de sus vínculos externos, tanto con la sociedad civil organizada como con la cooperación internacional[81].

Ya en la Plenaria del CCSICA de Noviembre de 2005, el debate se planteó en toda su extensión, dado que la validación del Plan de Acción y la presentación de PAIRCA formaban parte del orden del día. La mayor parte de los

---

80 Ibídem

81 Ver CCSICA. Agenda Reunión del Directorio del CCSICA con el Secretario General del SICA. San Salvador, 7 de Octubre de 2005, p. 2.

intervinientes consideraron injusta esta asignación, habida cuenta de que el CCSICA se había confirmado como el organismo oficial de la sociedad civil en el proceso de integración. A lo largo del debate se expresaron diversas posiciones, incluyendo la existencia de propuestas que abogaban porque desde la Plenaria surgiera un documento de posición donde se solicitara una nueva distribución de los fondos de manera que garantizase la cobertura del programa del Comité. Pero la discusión posterior terminó por asumir la realidad del programa. Algunas de las intervenciones vieron en la escasa dotación asignada una respuesta lógica a la trayectoria del Comité, aunque también se puso de relieve el desamparo histórico mostrado por la SGSICA a la hora de defender y priorizar los intereses del mismo, haciéndola también responsable de la situación[82].

Sea como fuere, a pesar del reconocimiento de la debilidad que arrastraba, lo cierto es que resulta difícil justificar tan exigua dotación, especialmente si se compara con otros proyectos que arrastraban el mismo o mayor desprestigio si cabe, como es el caso del PARLACEN. De la misma manera, se ha dotado con mayor presupuesto a otros proyectos y estudios cuyo impacto o relevancia sobre el proceso se podría, cuando menos, poner en cuestión.

El resultado de esta invisibilidad está originado por el cúmulo de factores que se vienen poniendo de manifiesto a lo largo de este trabajo, entre los cuales se incluye en un lugar relevante el escaso conocimiento acerca del proceso de gestación y conformación del Comité. Los bajos niveles de institucionalización y la inexistencia de una mínima infraestructura organizativa no sólo restaron visibilidad. Finalmente, la desaparición de la escena durante las negociaciones del DR-CAFTA, dejando de ejercer una función que le remitía a su propia misión y estaba siendo reclamada por el grueso de la sociedad civil centroamericana, terminó por deteriorar su imagen como organismo representativo de la misma. A través de PAIRCA, se volvía a poner en tela de juicio la centralidad del CCSICA en el proceso.

Precisamente, la Plenaria de 2005 contó con la presencia del Secretario General del SICA y del Director de PAIRCA, respectivamente, quienes fueron los encargados de presentar el programa, cuya fecha de inicio coincidió con la de la Plenaria. Por parte de la SGSICA, el PAIRCA cubría el encargo recibido de la XXV Cumbre de Presidentes de San José para el fortalecimiento del Comité, y así lo dejó manifiesto el propio Secretario

[82] Ver CCSICA, "Asamblea Plenaria del CCSICA, Ayuda-Memoria". San Salvador, 17 y 18 de Noviembre de 2005, pp. 23-26

General en su presentación. Se asumía el mandato institucional mediante un programa de cooperación que transfería la responsabilidad del fortalecimiento organizacional, pero se continuaba sin noticias acerca de otras carencias principales como la normalización y reglamentación de la consulta o el ordenamiento de los espacios de participación existentes en los diferentes subsistemas. Y por parte de la dirección de PAIRCA se presentaba el primer proyecto de apoyo al CCSICA por parte del programa: la dotación de una consultoría denominada "Apoyo técnico al diseño, validación y ejecución de un Plan de Acción de contenido sustantivo del CCSICA", que fue realizada por FUNPADEM. Los Planes de Acción de 2006-2007 resultantes de este proyecto de fortalecimiento se han configurado como los pilares estratégicos del CCSICA hasta la fecha, por lo que se podría decir que el programa cumplió con este primer objetivo de apoyo.

A pesar de la escasa dotación inicial, la cobertura de PAIRCA en este período terminó abarcando prácticamente todos los programas que se incluían en las expectativas de Octubre de 2005, hasta convertirse en el principal sustento del CCSICA. Además del ya consabido eje de fortalecimiento institucional, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que la región se encuentra negociando desde 2007, es el otro tema que ejerce de catalizador de este acompañamiento, debido a la especial importancia que la Unión Europea da a la participación de la sociedad civil en el proceso de discusión. De esta manera, a partir de estos ejes, el CCSICA ha articulado sus acciones en torno a cuatro líneas de trabajo: fortalecimiento institucional; el desarrollo de su capacidad como órgano de consulta, incluyendo el proceso de negociación con la Unión Europea; la profundización en actividades de cabildeo con instituciones del SICA, gobiernos centroamericanos y la Comisión Europea; y el fortalecimiento de las relaciones con el CESE de cara a la concertación de posiciones conjuntas frente al Acuerdo de Asociación.

Al margen del apoyo directo al CCSICA, dentro de su objetivo de mejorar la capacidad de actores estratégicos de la sociedad civil y la generación de espacios de participación reales alrededor de temas sectoriales estratégicos de la integración, el programa ha financiado otros proyectos que de forma indirecta pueden incorporar elementos de articulación con el Comité. En definitiva, PAIRCA se ha evidenciado como un programa esencial en la trayectoria del CCSICA en este último período, jugando un papel principal en la continuidad y en el proceso de regeneración llevado a cabo en los últimos años. Aunque su apoyo no ha resuelto las principales debilidades que se ciernen sobre este organismo, debido a su carácter intrínsecamente institucional, sí ha contribuido a corregir algunas de las deficiencias que lastraban su proceder,

especialmente fortaleciendo sus capacidades operativas y estratégicas. La entrega de llaves de las oficinas oficiales en las instalaciones del SICA, una de sus demandas históricas, y el nombramiento reciente de un Secretario Ejecutivo, culminan una colaboración más fructífera de lo que se podría haber pensado en un primer momento a tenor de las reacciones suscitadas en el momento que se hicieron públicas las asignaciones presupuestarias del programa. La continuidad de este programa (PAIRCA II) trajo consigo una nueva dotación de fondos para el CCSICA que, junto con el apoyo del Fondo España-SICA ha garantizado en cierto modo la sostenibilidad de la infraestructura institucional del CCSICA en los últimos años. No obstante, el apoyo de la cooperación internacional no resuelve los retos a los que el Comité se ve abocado en el futuro.

c.4) El fortalecimiento institucional del CCSICA. El Plan de Acción 2006-2007

El apoyo al fortalecimiento institucional del Comité fue un proyecto que la SGSICA identificó prácticamente desde la creación del mismo. La necesidad era evidente teniendo en cuenta el grueso de las organizaciones que configuraban su elenco. El primer intento estuvo a cargo del Programa de Ayuda Regional de la Agencia de Cooperación Canadiense (PAR-ACDI), llevado a cabo a lo largo de 1999, un programa modesto que ofreció algunos resultados. No se puede decir lo mismo del siguiente intento, acometido con el apoyo del PNUD, cuya finalización de forma un tanto abrupta alentó la situación de crisis que sobrevino inmediatamente después. El apoyo de PAIRCA brindaba ahora la tercera oportunidad para promover el fortalecimiento institucional del Comité. Con esta cobertura, se dotó una consultoría denominada "Apoyo técnico al diseño, validación y ejecución de un Plan de Acción de contenido sustantivo del Comité Consultivo del SICA (CCSICA)". La consultoría tomó forma de asistencia técnica, y fue realizada por FUNPADEM bajo la dirección de Ricardo Sol. De este trabajo surgirá el Plan de Acción de 2006 y su continuidad en 2007, aprobado en la Asamblea Plenaria de Noviembre de 2005 tras someterse al correspondiente taller de validación previo.

El nuevo Plan de Acción, si bien se ciñe a una de las cuatro líneas de trabajo del Comité, viene a dar continuidad a anteriores posicionamientos estratégicos del CCSICA, iniciados con la Agenda 2000 y con el Plan de Trabajo de 2003. Estos se caracterizaron por adoptar visiones más genéricas y globales. La cobertura parcial del nuevo Plan de Acción, diseñado específicamente para el fortalecimiento institucional del Comité, no le resta centralidad, ya que en el mismo terminan por involucrase las otras tres líneas de trabajo

adoptadas no sólo como elementos del propio Plan, sino supeditadas en gran medida a la consecución del fortalecimiento institucional del CCSICA[83].

Con respecto a los anteriores documentos estratégicos, tanto en la sustantividad de los contenidos como en el seguimiento y en los niveles de consecución de objetivos, el Plan de Acción de 2006 toma cierta distancia, apreciándose un significativo salto cualitativo. El proyecto se hace eco de la nueva coyuntura integracionista tras la negociación del DR-CAFTA, una agenda marcada por el reconocimiento de la necesidad de llevar a cabo las reformas institucionales pendientes y por la aproximación de las negociaciones para un acuerdo con Europa, que añadiría un eje político y otro de cooperación al tradicional acuerdo de libre comercio. El acercamiento a Europa significaba la adopción de decisiones estratégicas en lo que concernía al proceso de integración. Requería tomar decisiones con vistas a la profundización del proceso en busca de un mayor alineamiento con el modelo europeo, una imposición solapada pero condicionante de la negociación que, por otra parte, venía a reconciliar al proceso con su idea original. Así, en materia comercial, la estrategia de acercamiento a la Unión Europea debía iniciar el avance hacia la consecución de la Unión Aduanera. En el eje político se daba continuidad al proceso de San José, aunque el objetivo se situaba en el reforzamiento de la institucionalidad de la integración y en el apoyo a la sociedad civil.

La Agenda de 2000 quedó en un mero ejercicio de concertación entre organizaciones, mientras el Plan de Trabajo de 2003 no era ya un instrumento adecuado para la actual coyuntura. De atenernos a los resultados obtenidos por la implementación del mismo, bien podría ser considerado como una experiencia fracasada. No había conseguido prácticamente ninguno de los objetivos marcados. No logró impulsar ni consolidar el desarrollo institucional del CCSICA, antes al contrario, en el período se llegó a las mayores cuotas de inacción de toda su existencia; tampoco consiguió fortalecer al Comité mediante el posicionamiento estratégico y la participación en áreas específicas, donde no se lograron avances con respecto a períodos anteriores; por último, a duras penas logró mantener la cohesión interna, llegándose a los menores niveles de identificación con el proyecto cuando parte de sus miembros se alineaban en defensa de sus intereses en las diferentes plataformas de debate –y combate- en el marco de las negociaciones del DR-CAFTA. En

[83] Las otras tres líneas de trabajo eran: el desarrollo de las capacidades como órgano de Consulta; las relaciones de cabildeo con los órganos del SICA, los gobiernos y la Comisión Europea; y el fortalecimiento de las relaciones institucionales con el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), tal y como afirma Carlos Molina, presidente del CCSICA en el Boletín nº 2 de PAIRCA. (Ver PAIRCA, Volumen 2, Enero-Marzo de 2007, p. 2).

cuanto al desarrollo de iniciativas para la ampliación de su proyección en los diferentes países, sólo se puso en marcha el proceso de configuración de los capítulos nacionales a finales de 2004, desarrollándose casi por entero a lo largo de 2005. A pesar de todo, se podría incluir estas actividades como el principal activo del Plan. Tampoco se pudo definir una agenda programática vinculada a la misión y visión del Comité. Siendo, como era, una propuesta estratégica anclada en posicionamientos genéricos, la enumeración del fracaso de los objetivos generales y específicos pone de relieve la inmadurez que predominaba en el CCSICA por aquella fecha. Un simple repaso a las actividades propuestas nos muestra el bajo nivel de implementación y la ausencia de articulación entre las mismas. El diseño de este documento se caracterizó, por tanto, por su esquematismo y por su falta de rigor.

El nuevo Plan de 2006 repara en gran medida estas debilidades planificadoras, sustentando el diseño de su estrategia en tres criterios esenciales. Las organizaciones miembros, los gobiernos del área y las autoridades del SICA, especialmente de la SGSICA, se enumeran como los actores responsables de la implementación del mismo, junto al apoyo de la cooperación internacional. El diagnóstico se basó en las aportaciones de los distintos autores e instituciones que se habían involucrado en el análisis del CCSICA a lo largo de su trayectoria. Contiene diecinueve elementos identificados como fortalezas, algunas de las cuales podrían considerarse altamente cuestionables si nos atenemos a las evidencias y a la documentación disponible[84]. En el apartado

[84] Desde nuestro punto de vista, y ateniéndonos a la bibliografía al respecto, en un ejercicio análogo al que se menciona en la consultoría como metodología de trabajo, encontramos al menos cuatro puntos que bien podrían ser rebatibles, matizables u objeto de controversia por parte de algunos autores. En concreto, los puntos sobre los que nos mostramos disconformes a la hora de considerarlos como fortalezas, serían los siguientes:

1. El punto 1.1. se permite otorgar un gran valor al CCSICA como espacio, fundamentado en una concepción democrática avanzada. Esta afirmación podría cuestionarse desde un punto de vista estructural o macro, que identificaría a los sistemas políticos centroamericanos de democracias en transición; o desde un punto de vista micro, situado sobre el propio CCSICA, que cuestionaría algunos de los fundamentos de dicho organismo, como es el carácter restrictivo de su pertenencia o las dificultades para recabar la participación de aquellos grupos y organizaciones de carácter nacional, regional o local –muy numerosos en la región- que no pertenecen a su órbita.
2. El punto 1.2. afirma categóricamente que la sociedad civil centroamericana ha dado muestras importantes de madurez, al definir las normas de representatividad de ésta. En un espacio tan contestado y heterogéneo como es el de la sociedad civil, difícilmente se puede mantener esta posición, aún cuando no es desdeñable el esfuerzo de un buen número de organizaciones de la sociedad civil centroamericana en el proceso de construcción de la integración regional. La propia irrelevancia de la

de debilidades, se echa de menos la mención a las dificultades que entrañaban para el desarrollo de su misión la dependencia de una institución no política como era la SGSICA, resaltada por algunos autores. Pese a lo anterior, este ejercicio de análisis dota al documento de un importante respaldo argumental que redunda en la credibilidad y legitimidad de sus reivindicaciones.

Aunque básicamente se mantienen similares objetivos estratégicos, en este documento aparecen más estructurados y con mayor precisión. Permiten una mejor definición tanto de los criterios de desarrollo y fortalecimiento estratégico como del catálogo de actividades. Los objetivos específicos se reducen ahora a tres:

- Desarrollo de capacidades gerenciales del CCSICA para superar su débil capacidad de gestión.

- Implementación de un esquema organizativo y operativo que asegure el cumplimiento de la misión y funciones del CCSICA.

- Realización de acciones estratégicas tendentes al fortalecimiento de la agenda del CCSICA.

Se observa, asimismo, un cambio de enfoque en la estrategia. Si en anteriores documentos se primaba una visión genérica que terminaba por volcar los esfuerzos "hacia fuera", esto es, buscando el impulso y la consolidación a través de las instituciones, actores y organizaciones ajenas (fundamentalmente mediante la inserción en los órganos del SICA, en las iniciativas de proyección en los países de la región y en posicionamientos en torno a temas estratégicos

trayectoria del CCSICA en el proceso es la muestra más palpable de ello.

3. El punto 1.4. vuelve a caer en afirmaciones categóricas, al identificar al CCSICA como una expresión altamente representativa de los sectores sociales organizados a nivel regional. Precisamente, la falta de representatividad ha sido uno de los principales argumentos esgrimidos regularmente como debilidad del Comité, respaldado por la tardanza y falta de conformación de los capítulos nacionales, entre otros.

4. El punto 1.12 subraya el importante papel que el CCSICA ha jugado en temas claves para la definición de las orientaciones de la integración centroamericana, señalando procesos como ALIDES, el Protocolo de Integración Económica y la discusión sobre el fallido Tratado Único para el SICA, así como durante la definición de la llamada Agenda de Madrid. En este trabajo se ha puesto de manifiesto la falta de evidencias de este papel en algunos de los procesos ahí identificados, como la Agenda de Madrid. No obstante, la muestra más palpable de este cuestionamiento es la propia situación presente del CCSICA y la casi totalidad del catálogo subsiguiente de debilidades.

del proceso de integración regional); ahora, la estrategia se fundamenta en la consolidación de los procesos internos con objeto de superar las debilidades que lo acuciaban. Este paso de lo centrífugo a lo centrípeto responde a los objetivos de fortalecimiento requeridos por los términos de referencia impuestos por PAIRCA, y tienen su origen en los escasos resultados mostrados por las anteriores experiencias de incidencia externa. Ahora se pasa a reforzar aquellos elementos y procesos que tendían a fortalecer al Comité desde los aspectos organizativos y gerenciales, a la espera de que un mejor funcionamiento y cohesión interna terminara por dotarlo de la credibilidad suficiente que permitiera propiciar mayores apoyos. Es decir, el proceso se construye desde el fortalecimiento del núcleo del propio Comité, constituido por las fortalezas de la propia organización.

Aunque en líneas generales el documento se caracteriza por su continuidad, incluye por vez primera algunos aspectos relevantes de la planificación estratégica desde un punto de vista técnico. La prioridad se establece en el fortalecimiento interno y organizativo, destacando la primacía que ahora se establece a la constitución de una Secretaría Ejecutiva, cuya reivindicación elevará el tono a partir de este momento y hasta su consecución en Julio de 2008.

En la identificación se aprecia el esfuerzo analítico basado en la experiencia del proceso que se aportó por parte de los consultores. Desde el inconcluso primer intento de planeamiento estratégico llevado a cabo en 1998 no se contaba con una propuesta de acción que señalara de forma tan exhaustiva las debilidades que se pretendían transformar y desplegara toda una batería de problemas existentes y sus correspondientes acciones de superación. El análisis de la situación en torno a los ejes estratégicos del fortalecimiento organizativo y operativo es todo un catálogo de la problemática a nivel micro que enfrentaba el Comité. Si exceptuamos la mención, casi transversal, a la falta de medios financieros como principal nudo condicionante, las deficiencias en las relaciones institucionales con el SICA se sitúan como las principales situaciones a transformar.

La falta de acuerdo con los órganos ejecutivos del SICA no había permitido la conformación de los comités sectoriales, ni siquiera la de grupos de trabajo. El diálogo y la negociación con los distintos Secretarios Generales para la conformación de los espacios de participación habían sido infructuosos, debido a las deficiencias institucionales y a la propia debilidad de la SGSICA. El objetivo del CCSICA, puesto como meta política en el Plan de Acción, era la constitución de una comisión sectorial por cada uno de los subsistemas del SICA que formalizara un acuerdo de participación y consulta en las mismas. Estas comisiones sectoriales estarían auspiciadas desde el CCSICA. Para ello

se requería el establecimiento de un convenio entre el CCSICA y cada foro regional encuadrado en los diferentes subsistemas, así como un reglamento de consulta y participación. El FOSCAD era visto como el modelo a seguir. El proyecto daría cumplimiento al artículo 28 de los estatutos del CCSICA, pero contaba, y se era consciente de ello, con algunos problemas, entre los cuales destaca el hecho de que algunos de los subsistemas no contaban con espacios de participación para la sociedad civil.

La ausencia de informes y propuestas por parte del CCSICA en las agendas sectoriales era otra de las debilidades identificadas. A lo largo de su existencia, el CCSICA no había contado con un plan de seguimiento de estas agendas sectoriales. Esta deficiencia provenía fundamentalmente de las carencias internas del CCSICA, pero también es directamente achacable a la SGSICA, que no contaba con mecanismos que facilitaran este tipo de actividades a un organismo de su ámbito, como era el Comité, cuyas carencias eran de sobra conocidas. No tenía, por ejemplo, un sistema que promoviera el flujo de información hacia el CCSICA desde los diferentes órganos del SICA y tampoco promovía el acercamiento entre ellos, dando así sentido a su labor coordinadora. De esta manera, ni el Comité por sus propias insuficiencias, ni la SGSICA por el incumplimiento de una parte de su responsabilidad con el mismo, permitían que esta importante labor fuese llevada a cabo. Dicha situación no se refleja con claridad en el nuevo Plan de Acción, aunque en nuestra opinión justifica en parte la falta de diálogo y articulación existente entre los diversos órganos del SICA. Para su puesta en práctica con garantías se requerían dos situaciones: o bien se ponían en marcha los comités sectoriales, en cuyo caso la información provendría de la presencia de los mismos en la agenda de los diferentes foros sectoriales o subsistemas; o bien se establecían mecanismos de información y acercamiento a través de la SGSICA, en tanto se constituían los anteriores. El Plan recoge la puesta en marcha de los primeros, pero no dice nada de la segunda, más propia de una situación de transitoriedad como la que se sufría, aún hoy en vigor después de más de dos años.

También se analizaba la falta de articulación entre las organizaciones nacionales y regionales de la sociedad civil, que se intentaba corregir por medio del desarrollo de los capítulos nacionales. A lo largo de la trayectoria del Comité, se había demostrado que las respectivas presencias nacionales de las redes que conformaban el CCSICA no eran suficientes para convocar una agenda integrada con respecto al proceso de integración regional. La escasa interacción a nivel nacional de muchas de estas redes y la distancia que algunos líderes regionales mantenían con sus bases nacionales, provocaban graves

dificultades a la hora de establecer los flujos de información, comunicación y consulta con las organizaciones nacionales. Pero además, aunque tampoco se menciona en el análisis plasmado en la consultoría del Plan de Acción, es necesario resaltar que la necesidad perentoria de poner en marcha los capítulos nacionales venía dada por el permanente cuestionamiento de la representatividad del CCSICA.

Esta dialéctica era un argumento recurrente por parte de los diferentes grupos, organizaciones y redes que permanecían fuera del Comité y que fueron adquiriendo algún tipo de protagonismo en diversas parcelas afectas en algún momento por las temáticas integracionistas. El desconocimiento generalizado del proceso integracionista y de la trayectoria del propio Comité, unido a las deficiencias y la actitud de éste en momentos principales del proceso, no ayudaban a modificar este tipo de comportamientos. Para neutralizar esta dinámica, tan negativa para las aspiraciones del CCSICA, los capítulos nacionales se convirtieron en el instrumento expiatorio, mediante la incorporación e involucración en el proyecto del CCSICA de otras organizaciones de carácter nacional que, por su carácter o dimensiones, no podían estar presentes en dicho proyecto de manera formal. Por otro lado, esto permitiría cohesionar y legitimar el discurso de la sociedad civil regional con respecto al proceso de integración.

El Plan de Acción pretendía también impulsar el desarrollo de acuerdos de cooperación para la constitución de redes de apoyo a nivel nacional y regional que contribuyeran a la formulación y desarrollo de la agenda del Comité. Lógicamente, las capacidades de una organización de estas características no eran suficientes para atender las exigencias consultivas y propositivas de un campo de acción tan amplio y complejo como es el proceso de integración regional. Sin embargo, la construcción de una red de ONG especializadas y académicas exigía una dotación de fondos para la realización de estudios e investigaciones de las cuales habrían de surgir las propuestas, lo que añadía mayor presión sobre las necesidades de financiación. La dotación con que contaba PAIRCA se veía como una de las posibles soluciones para el desarrollo de este eje estratégico, que se complementaba en gran medida con la ejecución de consultorías temáticas y asesorías especializadas orientadas a la ejecución de la agenda programática del CCSICA, puesta de manifiesto en el eje estratégico subsiguiente. Ambos procesos debían llevar al CCSICA a la obtención de un conocimiento de las agendas sectoriales de los diferentes órganos del SICA, con objeto de disponer de un mejor posicionamiento sobre las mismas. El objetivo era fortalecer la presencia del Comité en los órganos del SICA, apoyados en el conocimiento suministrado por la red de organizaciones especializadas.

Finalmente, el eje estratégico número 6 introduce un nuevo ámbito de trabajo con la identificación de la formación a las organizaciones miembros y la divulgación de las actividades del CCSICA como elemento estratégico. La visión sectorial de los miembros del Comité y la rotación de representantes dentro de las propias organizaciones dificultaba en buena medida el seguimiento, la continuidad de las políticas estratégicas, o la obtención de consensos, demorando o interrumpiendo de esta forma la implementación de las mismas. Los programas de capacitación debían proporcionar una formación integral sobre integración que permitiera una mayor percepción sobre la misión y los objetivos estratégicos del CCSICA.

De la puesta en práctica del programa de fortalecimiento recogido en el Plan, se plantea una reestructuración orgánica del CCSICA que incluiría a la Secretaría Ejecutiva como órgano central y dos ámbitos específicos de trabajo, que serían los Comités Sectoriales (en un total de cinco, incluiría los Comités de la Reunión de Secretarías, del CCAD, de la SIECA, de la SISCA y de Otros), y los Capítulos Nacionales, uno por país. A día de hoy, esta estructura aún no ha podido hacerse efectiva.

Otra de las novedades fue la generalización de una dinámica de divulgación e información acerca de las actividades desarrolladas por el Comité, tanto a nivel interno como de cara al exterior, a la ciudadanía centroamericana en general. A nivel interno, la consultoría que dio lugar a la elaboración del Plan exigía la elaboración de Informes de Seguimiento sobre las actividades de implementación del mismo. Este hecho introduce un elemento muy positivo en la trayectoria del CCSICA, normalizando un hábito hasta entonces poco practicado, como era la disponibilidad de información acerca de las actividades del Comité más allá de las reuniones plenarias del Directorio[85], dotándolo de mayor transparencia. Junto a los Informes de Seguimiento, la implementación del Plan traerá consigo una serie de actividades de divulgación que terminará por generalizar esta dinámica de información y transparencia, como fue la creación de una página web y la elaboración periódica de boletines informativos y comunicados de prensa en momentos puntuales.

A lo largo de 2006 el Plan de Acción completó su primera etapa, que comprendía el diseño (llevado a cabo desde los últimos meses de 2005), la validación y las primeras actividades de seguimiento, aunque el grueso de la

[85] En este sentido, es necesario reconocer que esta debilidad era consecuencia directa de la inexistencia de una Secretaría Ejecutiva y de las necesidades financieras que había atravesado el Comité.

implementación del Plan no se llevará a cabo sino a partir de 2007, debido a la demora de la financiación por parte de PAIRCA.

Un primer Informe Final de esta primera etapa fue presentado por los consultores el 22 de Junio de 2006[86]. En este primer año, tras su aprobación en la Plenaria de Noviembre de 2005, las actividades se centraron prioritariamente en la presentación y difusión del Plan entre los principales actores involucrados en el proceso de integración. La presentación a la Secretaría General y a las distintas direcciones y secretarías del SICA consiguió despertar el interés en algunas de ellas, destacando la Secretaría de Integración Social, SISCA, quien aún no había conformado su Comité Consultivo prescriptivo. En el caso de SIECA, se estaban dando los pasos necesarios para la conformación efectiva de su Comité, pero éste nunca estuvo cerca de adoptar compromisos con el CCSICA, algo que otras instancias como el CCAD ya habían formalizado. Algunas entidades más, como el Plan Puebla Panamá, la Coordinadora Agrícola Centroamericana o el Programa de Unión Aduanera, iniciaron asimismo con interés el proceso de conformación de sus propios comités.

Con el SISCA, a iniciativa de su Secretaría General, se consiguió avanzar posteriormente en una propuesta para elaborar conjuntamente el Comité Consultivo de la Integración Social (CCIS), un proceso que culminaría con el Memorándum de Entendimiento de noviembre de 2010. También se estableció el primer contacto con las redes de ONG especializadas y organizaciones académicas, así como con organismos de la cooperación internacional, con el objetivo de iniciar las actividades encaminadas a la consecución de los ejes estratégicos 3, 4 y 5 del Plan de Acción. Estos ejes son los que fundamentan el resto de las líneas estratégicas de trabajo del Comité, de ahí que su puesta en marcha debía emprenderse de inmediato. En este apartado, es destacable la colaboración con FLACSO en la propuesta para la identificación de sectores, actores de la sociedad civil y mecanismos para su incorporación al CCSICA, con la finalidad de promover su fortalecimiento y representatividad.

En lo que respecta a la elaboración y aprobación de documentos operativos, se consiguió reglamentar el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva, que constaba de un reglamento interno y de un Plan Operativo para su creación. El grueso de las actividades se centró, no obstante, en la capacitación estratégica del Comité de cara al ADA. Así, se consiguió elaborar una serie

[86] FUNPADEM-PAIRCA: "Informe Final Etapa I: Diseño, validación y actividades de seguimiento de la Consultoría PAIRCA: Proyecto "Apoyo técnico al Diseño Validación y Ejecución de un Plan de Acción de contenido sustantivo del Comité Consultivo del SICA, (CC-SICA)". Centroamérica, 22 de Junio de 2006. En www.ccsica.org, Junio de 2007.

de documentos que ponían las bases para asumir el liderazgo de la sociedad civil regional de cara al proceso de negociación, tales como un documento de posicionamiento, propuestas temáticas, un marco referencial de la consulta, etc. También se reglamentó el funcionamiento de los capítulos nacionales.

En cuanto al desarrollo de las capacidades gerenciales, entre otros, se generó un Reglamento Interno del Directorio, un Reglamento Interno de la Asamblea Plenaria y un Reglamento Marco de funcionamiento y consulta a las comisiones sectoriales y de financiación de procesos de consulta.

Para las actividades de promoción y posicionamiento, se llevaron a cabo acciones de cabildeo con la totalidad de los actores objetivos, tales como la Presidencia del SICA, las cancillerías, los gobiernos, la SGSICA y otras instituciones del SICA. La presentación de los mecanismos de consulta para el ADA en los respectivos países supuso una oportunidad muy favorable para tomar contacto con las cancillerías. El ADA dio lugar también una visita del Directorio al CESE europeo, llevada a cabo en Febrero de 2007, que permitió contactar con algunos de sus miembros más destacados y conocer más de cerca la institucionalidad europea.

El Plan fue un instrumento muy útil para la conducción del CCSICA, especialmente para el Directorio, que vio como se normalizaba definitivamente su funcionamiento al disponer de un mayor número de reuniones y encuentros, lo que facilitó la continuidad en el trabajo y la mejora de los niveles de comunicación, con lo cual se ganó en eficiencia.

Otro eje que mostró gran dinamismo en cuanto a actividades fue la realización de seminarios y talleres para la elaboración de documentos estratégicos, consiguiendo sacar adelante una propuesta para orientar el desarrollo y la integración centroamericana. La propuesta, que por su relevancia estratégica trataremos a continuación, se forjó en torno a una serie de "Cuadernos de trabajo del CCSICA" surgidos de distintos procesos de consulta, cuya suma termina por renovar el compromiso con el proceso de integración regional y el posicionamiento ideológico del Comité para este período. En este capítulo de actividades tendentes al diseño de estrategias, también estuvieron presentes los capítulos nacionales y el AdA, por lo general mediante la celebración de varios talleres que permitían establecer posicionamientos y agendas de trabajo al respecto.

Finalmente, las actividades de publicación y divulgación fueron profusas, consiguiendo cambiar de plano la accesibilidad del CCSICA y, con ello, una mejora sustancial de su imagen. Se puso en marcha la página web, a la que se fue dotando paulatinamente de información corporativa y de contenidos

estratégicos, hasta convertirse en la principal vía de acceso al Comité. Se elaboraron comunicados de prensa y boletines periódicos, folletos informativos sobre el CCSICA, sobre propuestas y sobre posiciones sectoriales, se publicó una versión actualizada del reglamento y se adquirieron espacios en la prensa regional donde exponer las posiciones del Comité respecto al ADA.

En resumen, a diferencia de experiencias anteriores, la puesta en práctica del Plan de Acción puede considerarse un éxito. A falta de información relativa al último período de implementación, se puede decir que en Octubre de 2007, fecha del segundo informe, se habían cumplido la práctica totalidad de los objetivos marcados. Se había diseñado y reglamentado el desarrollo de las capacidades gerenciales y de acción estratégica, promovido al Comité dentro de la institucionalidad del SICA, dotado al Directorio de instrumentos para la mejora en la conducción del Comité, generado documentos de posicionamiento estratégico y mejorado notablemente la difusión y accesibilidad del Comité al público en general.

c.5) La Agenda estratégica del CCSICA para la integración y el desarrollo regional

De todos los documentos estratégicos surgidos al amparo del Plan de Acción, la denominada "*Propuesta Estratégica para orientar el desarrollo y la integración centroamericana*", recogida en torno a los denominados "*Cuadernos de trabajo del Comité Consultivo del SICA*", es el documento de más valor de cuantos se elaboraron, a nuestro entender. Su valor reside en la renovación de los postulados ideológicos y del compromiso del Comité con el proceso de integración.

Ya en el primer trimestre de 2007 se consiguió la elaboración de una "Propuesta estratégica para orientar el desarrollo y la Integración centroamericana", mediante la identificación de una serie de temas "urgentes y sensibles" emanadas de distintos procesos de consulta con la sociedad civil regional. Para el Comité, estos temas debían constituirse en reivindicaciones obligadas para su inclusión en la agenda de la integración centroamericana. Los contenidos de la "Propuesta" se convierten de este modo en la referencia política del Comité, certificando una visión del proceso integracionista que se venía manifestando en todos los documentos de posicionamiento estratégico que había suscrito desde 1999. El documento consta de cinco puntos:

1. Los retos de Centroamérica.

2. Un análisis de la institucionalidad y la agenda del SICA.

3. Un decálogo para el fortalecimiento de la integración regional.

4. La identificación de una serie de temas sectoriales para la agenda de participación e incidencia.

5. La propuesta de una serie de políticas para avanzar hacia un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible.

A pesar de que a primera vista pueda verse ensombrecido por encontrarse en medio de la vorágine de actividades del Plan, es un documento que tiene su relevancia política. Muestra continuidad con los posicionamientos tradicionales que había venido manteniendo el Comité desde la confluencia de las dos corrientes predominantes, CACI e ICIC, pero a diferencia de los anteriores, éste es un documento mucho más sólido tanto en su exposición como en la coherencia de su argumentación.

Se cimentaba en una reflexión más profunda de lo habitual, basada en la experiencia, que se inicia con un análisis del contexto socioeconómico de la región. En él se describen las tensiones internas y externas que dificultaban la nueva agenda integracionista resultante de la finalización de las negociaciones del DR-CAFTA, realidad que se proyectaba directamente sobre la estabilidad política y los indicadores del desarrollo social de la región. Continúa con una valoración muy crítica de la institucionalidad del SICA, sin dejar de reconocer el beneficioso impacto del proceso sobre la democratización de la región. No obstante, se señalan las deficiencias que aún arrastran los sistemas políticos centroamericanos y sus dificultades para superar las sucesivas crisis de gobernabilidad que le acechaban. El documento se hace eco de la reforma institucional fallida y del mantenimiento de un statu quo de debilidad institucional provocado por la falta de voluntad política de los gobiernos, a quienes achaca su negativa a financiar proyectos estratégicos para la integración. Asimismo, identifica una serie de problemas que han llevado a la desconfianza por parte de la sociedad civil centroamericana con el proceso, como los siguientes[87]:

- Ambigüedad de los mecanismos y procedimientos.

- Hegemonía de sectores de poder en la toma de decisiones.

[87] CCSICA: "Propuesta estratégica para orientar el desarrollo y la Integración Centroamericana". Cuadernos de trabajo del CCSICA. Enero-Marzo de 2007, p. 12.

- Acceso al poder institucional por parte de sectores civiles únicamente a través del sistema de partidos, que es altamente cuestionado.

- Corrupción.

- Deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población

La agenda del SICA también es objeto de crítica, señalando la doble perspectiva que había venido usando. Para el Comité, la perspectiva estratégica se había construido de arriba abajo sin apenas espacios para la participación, carente de planificación y aplicación operativa, y señala como culminación más ilustrativa a la ALIDES. Debido a las deficiencias estratégicas provenientes de la escasa voluntad de los gobierno, la perspectiva que había prevalecido, según se expresa en el documento, había sido la casual, expresada de forma inmejorable en el mismo texto: "más operativa pero dispersa, espontánea y efectivista, formulada mediante un proceso de adición temática, proveniente de los distintos subsistemas o Consejos de Ministros y sus respectivas Secretarías. Su viabilidad descansa enteramente en la cooperación internacional, a través del financiamiento de proyectos, con contrapartidas económicas escasas, sustentadas en las cuotas de los gobiernos para el mantenimiento de los funcionarios de los órganos de la integración que la ejecutan"[88].

La SGSICA y el Comité Ejecutivo tampoco habrían jugado los roles asignados por los tratados fundamentales, según el documento aquí analizado. La primera no habría jugado el papel de organismo coordinador gerencial, funcionando más bien como "Secretaría de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y como Secretaría de Relaciones Exteriores del Sistema. Algo similar ocurre con el Comité Ejecutivo, diseñado para darle seguimiento a las políticas emanadas de los Presidentes y para integrar las agendas de los Consejos de Ministros, así como para acoplar los proyectos integracionistas con los planes nacionales[89]".

En la misma línea, evalúa también de forma negativa el impacto de la integración en el desarrollo de la región, el bajo impacto del proceso sobre el desarrollo de los distintos países o la carencia de una estrategia de integración social orientada hacia el desarrollo social y la calidad de vida. Desde el documento, se reclaman políticas destinadas a aquellos sectores productivos menos favorecidos como las MIPYMES. En general, las posiciones del Comité se muestran poco condescendientes con el modelo de regionalismo abierto adoptado.

88 Ibídem, p. 14
89 Ibídem, p. 15.

En definitiva, es una integración con la cual no se identifican, planteando la necesidad de un nuevo modelo[90]. Esta definición valiente y nada condescendiente con la jerarquía integracionista, lleva a gala la autonomía que siempre defendió el Comité a pesar de las consecuencias que éstas pudieran haberle reportado. Su horizonte sigue siendo la ALIDES, aunque reconocen la necesidad de su actualización ante la aparición de una nueva coyuntura socioeconómica.

A toda esta catarata de críticas responde con un decálogo que describe la concepción de la integración para el CCSICA. En la misma, el desarrollo social adquiere el mayor protagonismo y acapara la mayoría de las prioridades estratégicas. Su propuesta para el fortalecimiento del proceso de integración regional se formula, pues, mediante las diez siguientes propuestas[91]:

1. Desarrollo integral, basado en el desarrollo humano sostenible, con un proceso de integración participativo construido desde abajo con un marcado protagonismo de las organizaciones sociales, y que sea capaz de abordar de forma valiente todos los componentes políticos presentes en el proceso.

2. Inserción inteligente y justa en la economía mundial, fortaleciendo la capacidad de negociación como bloque, buscando una inserción selectiva e inteligente en la economía global que permitiera aprovechar las ventajas competitivas de la región sin deteriorar la calidad de vida de sus habitantes y de su medio ambiente. Los presupuestos que se defienden se basan en el comercio justo, el respeto a los derechos de los trabajadores, el fortalecimiento de las MIPYMES, el ejercicio de la responsabilidad social empresarial y la equidad social. Se entiende que debe estar orientado a la defensa y fortalecimiento de políticas e instituciones públicas que aseguren la solidaridad y la gobernabilidad, entendida esta como la capacidad del Estado y sus instituciones para superar las desigualdades que dan origen al conflicto social.

3. Vinculación con otros procesos de integración.

4. Cohesión social y equidad. La integración se ve como una estrategia que contempla políticas y mecanismos que permitan el acceso de toda la población a los servicios básicos y la superación de los factores estructurales de la pobreza. La integración debía construirse sobre la base de la superación de las desigualdades y las asimetrías al interior de los países y entre estos.

90 Ibídem.
91 Ibídem, p. 18.

5. Tolerancia y construcción de consensos.

6. Economía de escala y cooperación horizontal.

7. Desarrollo local y descentralización. Se entiende aquí que el ámbito local debe ser también protagonista de la integración regional mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y las comunidades, y más particularmente con la identificación de espacios subregionales, cuencas hidrográficas y zonas fronterizas.

8. Financiación de los programas regionales. La responsabilidad de estos deben recaer, fundamentalmente sobre los Estados nacionales, destinando principalmente fondos para la provisión de proyectos de cohesión social.

9. Gobernabilidad. La integración debe contribuir de manera sustancial a la superación de los conflictos y disparidades sociales entre los países de la región, según el documento. Para ello se debe fortalecer una institucionalidad con capacidad para resolver los conflictos.

10. Integración y unión centroamericana. Desde el Comité, se entiende que el proceso de integración debe tener como aspiración el establecimiento de una Unión Centroamericana como una comunidad política, económica, social y cultural.

Ciertamente, la lectura atenta y el análisis de este decálogo ponen de manifiesto las contradicciones existentes en el seno del CCSICA. Es difícil pensar que algunas de las organizaciones participantes en el Comité, en especial las específicamente relacionadas con el sector empresarial y económico, se alinearan con un alto número de postulados que se hallan presentes a lo largo del decálogo. Por otro lado, prevalece cierto desenfoque en cuanto al significado de un proceso de integración, su alcance y sus responsabilidades. Estos son muy visibles cuando se habla, por ejemplo de desarrollo integral, de cohesión social o de desarrollo local y descentralización.

Se advierte cómo se atribuyen objetivos cuya responsabilidad no puede ser asignada a procesos tan limitados e incipientes, y que más bien recaen bajo la jurisdicción de los Estados nacionales. Es comprensible, por otra parte, porque esta búsqueda pudiera estar relacionada con la desconfianza de la sociedad centroamericana con sus respectivos Estados nacionales, a tenor de la fallida trayectoria histórica en lo referente a la construcción de modelos sociales basados en la previsión y en la dotación de bienes públicos para sus ciudadanos. Pero al mismo tiempo, el error parece también achacable

al desconocimiento del verdadero significado de los procesos de integración regional, algo que, por cierto, se observa con demasiada asiduidad en la percepción de las organizaciones de la sociedad civil con respecto a otros ámbitos como el político o el institucional.

En la identificación de los temas sectoriales para la agenda de participación e incidencia se define, a grandes rasgos, la concepción de la integración para el CCSICA, donde adquiere notoriedad su discurso del desarrollo integral que venía defendiendo prácticamente desde su creación. Este discurso se dota ahora de contenido al complementarse con la identificación de una serie de temas sectoriales que, según su criterio, deberían estar presentes en una agenda de participación e incidencia. Se advierte, sin embargo, una injustificable omisión de los temas económicos y comerciales, en realidad centro neurálgico del proceso de integración. Los temas identificados son:

1. Fortalecimiento de la cultura y la identidad de los pueblos centroamericanos.
2. Equidad de género.
3. Protección del ambiente y manejo de los recursos naturales.
4. Respeto a la multiculturalidad y reconocimiento de las etnias.
5. Trabajo y empleo digno.
6. Transformación agraria y seguridad alimentaria.
7. Educación integral e integradora.

El documento culmina con una propuesta política sustentada en los dos pilares tradicionales de índole política y social: la Declaración de Puntarenas de 1990, que establece un compromiso con Centroamérica como región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo; y la ALIDES, de 1994, que se compromete con un modelo de desarrollo socioeconómico donde prima la equidad social, la transformación productiva, el equilibrio ecológico, el respeto a la diversidad y el fortalecimiento de la participación ciudadana. Con estas premisas propone nueve lineamientos para la reorientación del modelo de desarrollo centroamericano:

1. Sobre política económica, proponen llevar a cabo procesos que vinculen las exportaciones con el resto de la economía dotándola de un mayor contenido nacional y regional. Defiende un mayor apoyo a las MIPYMES

facilitando el acceso al crédito y una mayor selección de la inversión extranjera, estimulando aquella que promueva la transferencia tecnológica. Proponen fortalecer la estructura productiva, mediante planes específicos de desarrollo empresarial, con particular énfasis en la economía social y en el sector tecnológico. Llama la atención sobre la necesidad de buscar una adecuada política fiscal que permita llevar a cabo la inversión en proyectos de interés público orientados hacia la consecución de una mayor cohesión social. Solicita a los Estados centroamericanos la búsqueda de soluciones para la deuda externa y un esfuerzo en la identificación de políticas comunes que permitan establecer estrategias regionales.

2. Sobre política social, su posicionamiento es el de priorizar el desarrollo social, con especial atención a la reducción de la pobreza. Promueve el fortalecimiento del Estado social, la asignación de recursos para educación, salud y vivienda, el impulso de iniciativas y programas destinados a promover el desarrollo de la capacidad productiva de los sectores excluidos y empobrecidos y el empleo digno. El modelo social se configura en la base para la creación de países más competitivos.

3. Sobre equidad e inclusión, se señalan políticas tendentes a la reducción sistemática de las desigualdades, particularmente para grupos específicos habitualmente excluidos. También aquí se identifica la necesidad de buscar políticas conjuntas.

4. Sobre política socio-económica, se enfatiza la necesidad de un tratamiento conjunto e incluyente, alejándose de la práctica de políticas asistenciales.

5. Sobre política comercial y comercio justo, solicita fundamentalmente centrar la atención sobre productores y consumidores.

6. Sobre política cultural, la promoción de la identidad regional.

7. Sobre políticas públicas, el elemento fundamental es la cohesión social, proponiendo una mayor atención hacia las políticas que promuevan la reducción de la exclusión de amplios sectores sociales, siguiendo los postulados de Esquipulas y Puntarenas.

8. Sobre políticas ambientales, su alineamiento se sitúa en el desarrollo sostenible, definido como el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

9. Sobre la democracia centroamericana, su reivindicación política se sitúa en la reivindicación de un modelo de democracia participativa sustentado en la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía, con una participación efectiva en la formulación y aplicación de políticas públicas, aumento de a transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad social empresarial.

Como se puede observar, este catálogo de políticas se encuentra alejado del modelo neoliberal que se ha venido practicando en la región desde la democratización de los Estados y la implantación de las reformas estructurales en la década de los noventa. El modelo que aquí se propone se podría definir como progresista con un claro sesgo social bajo el auspicio del Estado. Una vez más, nos encontramos con la lógica resistencia que supone entender que dichos postulados estratégicos pudieran ser asumidos por algunas de las organizaciones miembros del Comité. Todo lo cual nos lleva a preguntarnos por las verdaderas razones que llevan a algunas de estas organizaciones a formar parte del mismo.

El documento propone también cinco lineamientos sobre la participación de la sociedad civil y la institucionalidad democrática.

1. Sobre la sociedad civil y la participación, asume la heterogeneidad de los actores que la componen, por lo que promueve la creación de espacios de participación donde las iniciativas sean incluyentes y no hegemónicas. Se sitúa dentro del espacio institucional del Estado democrático, donde éste no sólo debe hacer posible la convivencia, sino facilitar la superación de los conflictos y los procesos de exclusión y desigualdad, dando coherencia a los contenidos políticos de los lineamientos anteriores. Argumenta la reivindicación participativa de la sociedad civil en la desconfianza sobre la mediación del sistema de partidos políticos en la región, aunque no los excluye de este papel mediador. El presupuesto de la democracia participativa se ve como un complemento necesario de la democracia representativa.

2. Sobre la ambigüedad de los mecanismos y procedimientos de participación. Entiende que los procesos de participación deben garantizarse desde el inicio. Defiende también la importancia de los procesos de seguimiento de políticas y rendición de cuentas. En cuanto a los procedimientos, reclama a la institucionalidad de la integración una consulta vinculante, lo que convertiría al Comité en un Consejo Consultivo.

3. Sobre la hegemonía de sectores de poder en la toma de decisiones. Se reafirma la posibilidad de ampliar permanentemente las bases sociales y

las organizaciones integrantes del Comité, habida cuenta de la vocación de espacio de concertación y consenso. Propone la formación política en el seno de la sociedad civil como instrumento contra las prácticas de caudillismo y liderazgos excluyentes, tan habituales en la región.

4. Sobre el acceso al poder institucional y la definición de políticas públicas por parte de los sectores civiles. Señalan al Estado como el responsable del desarrollo de los mecanismos de consulta y participación ciudadana, mediante el financiamiento, la creación de condiciones para el acceso a la información pública. En definitiva, es el Estado quien debe institucionalizar la participación de la sociedad civil.

5. Sobre la corrupción. En este apartado, se limita a subrayar la importancia y la necesidad del ejercicio de la contraloría ciudadana bajo el reconocimiento explícito de los Estados.

Este bloque de propuestas específicas sobre el papel de la sociedad civil resulta, cuando menos, controvertido. Entre otras cosas porque existe divergencia, tanto desde la academia como desde la práctica política, en cuanto al protagonismo que debe ostentar la sociedad civil sobre los procesos de políticas públicas. La democracia participativa viene siendo una reivindicación que aparece de forma cíclica en períodos en los que la crisis se instala sobre los diferentes modelos de democracia representativa, pero ciertamente no parece existir una alternativa fácilmente aplicable en sociedades complejas como las actuales, especialmente mientras no se resuelva el problema de la representatividad y de la legitimidad (Sartori, 1992: 26-33).

Por otro lado, tampoco está clara la vocación de concertación y consenso que se atribuye a las diferentes organizaciones de la sociedad civil, habida cuenta de los intereses que suelen priorizar las actividades de la acción colectiva. En este sentido, el CCSICA resulta, en nuestra opinión, un modelo paradigmático donde se entremezclan intereses corporativos con intereses propios de las redes organizacionales, o lo que es lo mismo, intereses específicos con intereses difusos. Esto hace mucho más difícil la obtención de acuerdos, especialmente en aquellos momentos en los que realmente se ponen dichos intereses en juego, como se pudo ver en las negociaciones para el DR-CAFTA.

Por si fuera poco, existe una clara divergencia entre los posicionamientos teórico-estratégicos del CCSICA y la práctica real de sus miembros. No está

demostrado que las organizaciones que lo componen se hayan apropiado del discurso que sustenta sus posiciones estratégicas.

En resumen, tal y como ya hemos indicado, el documento se inserta en la línea ideológica habitual que el Comité venía mostrando desde su creación, aunque registra novedades procedentes de la nueva coyuntura integracionista y, sobre todo, registra un salto cualitativo evidente en la profundización del análisis y la solvencia de su línea argumental, apreciándose la mano de la consultoría técnica que elaboró el grueso de dicho documento. Es un documento crítico con el proceso de integración, al que sólo reconoce avances en cuanto a la consolidación de la democracia como sistema político abrazado por la región. Promueve una visión alternativa, muy sesgada hacia los temas de índole social atendiendo al modelo de la ALIDES, que muy probablemente podría haber estado significando su permanente marginalidad a lo largo del proceso, pero que lo reafirma en su carácter independiente y autónomo. Se observan algunos elementos que generan cierto desconcierto en sus posicionamientos estratégicos, especialmente si se piensa en los antecedentes o en el perfil de algunas de las organizaciones que permanecen en su seno. Aparece también cierto desenfoque a la hora de valorar el verdadero carácter y alcance de un proceso de integración regional, dado que los requerimientos que se hacen desde el Comité dan forma a un catálogo de políticas más propio de un Estado nacional que de un proyecto integracionista. Básicamente, sus propuestas responden a un programa de reformas para la región, pero quizás su ámbito de aplicación no parece ser demasiado apropiado para el actualmente restringido marco integracionista, sino más bien al de un programa de actuación a nivel gubernamental que habría de afrontarse desde cada uno de los países. Este alejamiento de la realidad integracionista no es, sin embargo, un obstáculo para que se mantenga como un marco ideológico referencial. La aspiración a una mayor profundización del proceso, donde se adquieran compromisos de ámbito supranacional siguiendo un modelo que podría estar cercano al europeo, y que tiene como corolario la Unión Centroamericana, es totalmente legítima y viene a demostrar el profundo compromiso integracionista del CCSICA.

No contamos con documentos que muestren la verdadera profundidad del debate estratégico o de posicionamiento ideológico en el seno del Comité. Lógicamente, los documentos de posición fueron aprobados por la Plenaria. Pero, de atenernos a las reflexiones anteriores, surgen dudas a la hora de valorar el auténtico carácter del Comité, de los mecanismos que operan en su interior para la consecución de acuerdos o de las estrategias de la acción colectiva que proporcionan los correspondientes equilibrios de intereses entre

las organizaciones miembros. Es necesario conocer los verdaderos objetivos que llevan a organizaciones de ámbito estrictamente corporativo con intereses específicos a compartir un único espacio decisorio con otras organizaciones estructuralmente menos consolidadas que se caracterizan por la defensa de intereses más difusos. Sólo así estaremos en disposición de analizar el verdadero alcance de un organismo como el CCSICA.

c.6) El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea como catalizador de la nueva época del CCSICA

En este último período, la negociación del ADA con la Unión Europea supone una gran oportunidad estratégica para el CCSI CA, porque le ofrece la oportunidad de tomar un papel significativo como actor regional y liderar la participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso. A tenor de la centralidad que ha tenido tanto en su estrategia como en su agenda, parece ser que el Comité ha percibido en esta ocasión la importancia del tema y los beneficios que podía aportarle de cara a redimir su imagen y consolidar su papel en la institucionalidad del SICA. La coyuntura no puede ser más favorable. A lo largo de los últimos años, el resto de los actores que acompañaban al Comité en este proceso (SICA, Unión Europea, SGSICA, gobiernos, cooperación internacional, etc.) han ido adoptando la lógica marcada por la propia institucionalidad del proceso, alineándose finalmente en torno a un objetivo convergente, el apoyo al protagonismo del CCSICA como órgano representante de la sociedad civil centroamericana en el SICA. Para ello, el Comité no ha tenido más remedio que demostrar que era merecedor de dicha confianza, que podía afrontar este reto, que se encontraba a la altura para llevar a cabo esta misión. La oportunidad brindada por PAIRCA ha tenido su reflejo en una aceptable puesta en práctica del Plan de Acción, gracias al importante esfuerzo del Directorio y del apoyo técnico. Aunque persisten muchas dudas acerca del verdadero carácter del Comité y de la capacidad que el mismo puede aportar al debate, al menos se han puesto las bases para que éste comience a operar, a la espera de conocer la profundidad de este novedoso proceso.

El ADA entre Centroamérica y la Unión Europea forma parte del proceso de Asociación Estratégica Bi-Regional adoptado en la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe y la Unión Europea, celebrada en Río de Janeiro los días 28 y 29 de Junio de 1999, y que posteriormente ha tenido continuidad en las sucesivas cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006). A lo largo de estos años, la Unión Europea se ha convertido en la primera región inversora y en

la principal donante de la región, así como en el segundo socio comercial. En Río de Janeiro, ambas regiones acordaron promover y desarrollar sus relaciones mediante una asociación estratégica birregional que aglutinaba una serie de posicionamientos comunes sobre temas clave para el desarrollo de las relaciones entre ambas regiones[92]. Esta estrategia birregional se consolida en Madrid, fijando los tres pilares sobre los que posteriormente se basarán las negociaciones, el político, el económico y el de cooperación. Posteriormente, en Guadalajara se adoptan las temáticas que centrarán las negociaciones, dando prioridad a los ejes de Cohesión Social, Multilateralismo e Integración Regional. Ya en Viena, se intentó reforzar la asociación mediante la definición de los objetivos del diálogo político y el reconocimiento del papel específico de los actores de la región, entre los cuales se destacó el de la sociedad civil. Recientemente, la cumbre de Lima ha vuelto a detenerse en el tema de la Cohesión Social y del Desarrollo Sostenible.

El Acuerdo de Asociación es el principal instrumento negociador utilizado en dicho acuerdo de asociación birregional. Está basado en tres ejes temáticos que sustentan la negociación: diálogo político, cooperación y relaciones comerciales, negociados cada uno de ellos por separado. Su lanzamiento tuvo lugar ya desde la primera cumbre de Río, iniciándose las negociaciones con los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), curiosamente las más atrasadas aún de todas las iniciadas. A continuación, en la Cumbre de Madrid se pusieron en marcha las negociaciones con Chile, a las que siguieron las negociaciones con México en la Cumbre de Guadalajara, ambas finalizadas ya aunque con resultados dispares, más positivos en el caso chileno. En Viena se dio el espaldarazo a las negociaciones con Centroamérica (SICA) y en Lima se hizo lo propio con la Comunidad Andina (CAN), a pesar de encontrarse en una situación interna poco propicia.

Para el caso centroamericano, las negociaciones se sitúan en un marco de mayor recorrido, como es el caso del Diálogo de San José, iniciado en 1984 con motivo del proceso de paz. En este sentido, se podría decir que el Acuerdo de Asociación da inicio a un nuevo período en el Diálogo de San José, consolidando unas relaciones muy fructíferas y altamente satisfactorias para el istmo centroamericano.

Si tenemos en cuenta que el eje económico se sitúa en torno a la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio en el que ninguna de las dos regiones sostiene relaciones comerciales marcadas por las prioridades estratégicas,

92 Ver Declaración de Río de Janeiro. En www.oei.es/cumbrerio.htm (28 de Junio de 2008)

menos aún tras la firma del CAFTA por parte centroamericana; y que el actual convenio marco de cooperación se encuentra cerrado a la negociación por la actual "Estrategia de Cooperación Regional con Centroamérica 2007-2013", se puede convenir que las negociaciones de mayor relevancia se sitúan en torno al marco político. No obstante, el éxito de la asociación es más probable que esté supeditada a la complementariedad y al equilibrio de los tres ejes. Para la sociedad civil centroamericana en general, y para el CCSICA en particular, los tres ejes adquieren gran relevancia, dado que afectan a intereses principales de sus respectivos programas de trabajo. De ahí la importancia de esta negociación.

Los temas que dominan el **eje político** se sitúan en torno al fortalecimiento del Estado de Derecho, la promoción del multilateralismo y la cooperación en política exterior y el fortalecimiento de la institucionalidad regional. Algunos de los temas que se plantean en este eje son prioritarios para el Comité, especialmente para las organizaciones cuyos intereses hemos venido definiendo como difusos, y así lo ha plasmado en algunas de sus propuestas[93]. Básicamente, estos intereses se centran en el aseguramiento de la gobernabilidad democrática mediante la superación del conflicto social y político, y los principales instrumentos que se defienden son la institucionalización de la participación ciudadana y de la seguridad democrática.

En lo que respecta al fortalecimiento de la institucionalidad regional, la negociación reproduce muchas afinidades con respecto a las posiciones estratégicas del Comité, dado que están dirigidas a la profundización del proceso de integración regional mediante la reforma institucional, el fortalecimiento del marco jurídico integracionista, el apoyo a las políticas comunes la formulación de una agenda de la integración y, lo que resulta más importante para el CCSICA, la creación de mecanismos para una mayor participación de la sociedad civil en la integración, respondiendo así a las posiciones europeas ya aludidas cuando se analizaba la puesta en marcha de PAIRCA. Aquí se incluiría también el acercamiento producido entre el CCSICA-CESE y los diálogos interparlamentarios entre el PARLACEN y el Parlamento Europeo. Resulta evidente, y lógico, que la Unión Europea incentiva en esta negociación política la puesta en práctica de un proceso integracionista que se aproxima a su modelo, como lo prueba algunas de las condiciones exigidas, como en el aspecto político pudiera ser la obligación

[93] Ver CCSICA. "Propuesta para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa-Centroamérica, desde la Sociedad Civil de Centroamérica". Resultados del II Foro Sociedad Civil Centroamérica Europa: Perspectivas hacia un Acuerdo de Asociación. Honduras, marzo de 2007.

de atender a un solo representante conjunto como interlocutor único en las negociaciones con la región, que representara las posiciones del conjunto de países en el seno del SICA, estableciendo así condiciones de paridad con respecto al bloque europeo. Este hecho obliga a que la región centroamericana profundice en el proceso de integración, obtenga una visión regional y logre consensos en determinadas políticas.

En el **eje comercial**, se parte de dos elementos condicionantes. El primero radica en el hecho de que la Unión Europea no es el mayor socio comercial de Centroamérica, lo cual limita en cierta medida el nivel de prioridad y compromiso para ambas regiones. El segundo elemento es la existencia del CAFTA, lo cual obliga a partir de una base de mínimos, en el caso europeo, y de máximos, en el caso centroamericano, dado que los Estados Unidos representan el mayor mercado para los productos centroamericanos. Sin embargo, un Tratado de Libre Comercio ofrece algunas oportunidades nada desdeñables para la región, tal y como ha sido identificado por las organizaciones empresariales y económicas de la sociedad civil. El rubro más anhelado es el aumento del volumen de Inversión Extranjera Directa (IED), pero existen otros beneficios de envergadura para las economías y para el tejido empresarial de la región, como el incremento de la competitividad, la consolidación del segundo mercado más importante del mundo para las exportaciones centroamericanas, el fortalecimiento de las MIPYMES y la asunción de una mayor transparencia por la vía del establecimiento de reglas claras. Los sectores empresariales se muestran muy interesados en alcanzar un acuerdo que propiciaría una apertura casi total de las economías de la región.

Para ello cuentan con la experiencia que le reportó la negociación del CAFTA, en la que se mostraron muy cómodos participando de forma corporativizada mediante la fórmula del "Cuarto de al lado" en torno a la constitución de la CECA, a la que ya hemos aludido anteriormente. Por su parte, los sindicatos, más débiles pero no menos corporativizados, estarían interesados en que el acuerdo asegure la suscripción de la normativa internacional del trabajo establecidas por la OIT y en el establecimiento del diálogo social a nivel regional y nacional. Finalmente, para las redes organizacionales de la sociedad civil, el objetivo estaría en un acuerdo que asuma las asimetrías existentes entre ambas regiones, dando un trato preferencial a los productos centroamericanos y defina salvaguardas temporales para su tratamiento; que promueva el desarrollo sostenible y la cohesión social, mediante inversiones que favorezcan los encadenamientos, la transferencia tecnológica y la transformación productiva a través de las MIPYMES. Teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por el CAFTA y los propios intereses comerciales

implícitos de la Unión Europea, no parece fácil conjugar una negociación que contente a todas las familias de la sociedad civil sin el establecimiento de fórmulas sectoriales que permitan alcanzar consensos sin tener que responder desde una única voz. Es aquí donde el CCSICA tiene importantes retos a los debe hacer frente, ya que no se trata solamente de mostrarse conforme a la participación de otras organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones, sino de responder a la pluralidad de intereses que conviven en su seno de manera que ninguna se sienta agraviada y mal representada.

El tercer eje, el de **cooperación**, también cuenta con un elemento limitante, como ya hemos indicado. En efecto, la "Estrategia Regional para Centroamérica 2007-2013", surgida de la Cumbre de Viena, se encuentra cerrada y en ejecución, teniendo como objetivo principal el apoyo al proceso de integración política, económica y social centroamericano con vistas a preparar el camino para la negociación e implementación del futuro acuerdo de asociación, lo que la convierte en una mera continuación de la anterior estrategia 2002-2006. El apoyo al proceso de integración regional se basa, a su vez, en tres ejes concretos: el fortalecimiento del sistema institucional, al que ya hemos aludido cuando tratamos el PAIRCA; el reforzamiento del proceso de integración regional económica, mediante el apoyo a la consecución de la Unión Aduanera; y el fortalecimiento de la seguridad regional. A pesar de encontrarse cerrado, el tema de las asimetrías y de la cohesión social ha sido objeto de debate, debido a la necesidad de buscar mecanismos de compensación que permitan alcanzar una distribución proporcional de los beneficios de la integración. Desde las diferentes organizaciones de la sociedad civil, se pretende abrir la posibilidad a una reapertura de la Estrategia 2007-2013 en el marco de la negociación del ADA, con objeto de que posibilite una mayor atención a las asimetrías regionales y profundice en la consecución de acuerdos destinados a dotar de una mayor cohesión social a la región. Sobre todo, se busca que la cooperación no se convierta en un instrumento compensador de los más que posibles efectos negativos de los acuerdos de libre comercio.

Para el CCSICA, las negociaciones sobre el ADA adquieren especial interés. Se parte de la reiterada manifestación por parte de todos los actores involucrados de que la participación de la sociedad civil debe ser una constante en el proceso, aunque en las primeras rondas negociadoras la sociedad civil regional no ha contado con un mecanismo oficial de consulta por parte de los gobiernos centroamericanos. Este hecho ya ha sido denunciado por parte del CCSICA, a través de dos documentos dirigidos a los gobiernos centroamericanos y a los negociadores, una muestra de la responsabilidad asumida por el Comité en el proceso. El primer documento, titulado "Carta abierta a los gobiernos

centroamericanos, órganos del SICA, autoridades de la Unión Europea y a la Comunidad Centroamericana e Internacional", de 10 de Octubre de 2007, se hace público el descontento del CCSICA sobre la falta de definición del mecanismo de consulta a la sociedad civil regional, solicitando la apertura de un mecanismo directo de comunicación con objeto de obtener la información necesaria sobre el proceso de negociación. El segundo documento lleva por título "Carta del CCSICA a los negociadores del AdA" y está fechado poco después, el 22 de Octubre de 2007. En este documento, el CCSICA expone las razones políticas, jurídicas e institucionales que justifican la necesidad y la obligación de definir un mecanismo de consulta para la sociedad civil regional, desarrollando en una serie de puntos los criterios necesarios para el funcionamiento de dicho mecanismo.

La indefinición del mecanismo de consulta es el principal obstáculo que enfrenta el CCSICA en este proceso. Hasta ahora, los gobiernos centroamericanos han definido instrumentos de consulta a la sociedad civil que no satisfacen el Comité, al considerarlos muy limitados con respecto a su propuesta. Desde los gobiernos, se entiende un proceso de consulta a la sociedad civil desde dos ejes. Una primera consulta general, a la que se invitaría a todas las organizaciones de la región que deseen expresar sus observaciones y comentarios a través de los medios de comunicación y las plataformas a tal efecto puestas a disposición en internet, que el equipo negociador analizaría durante las rondas de preparación y estaría dispuesto a permitir la asistencia a dichas reuniones a las organizaciones regionales que así lo soliciten. Y una segunda fórmula mediante la participación del equipo negociador a las actividades que realicen las organizaciones regionales a tal efecto, donde informarían de todas aquellas cuestiones que se le requiriesen. En ambos casos, como se puede observar, se trata más bien de procesos informativos que de procesos participativos, lo cual explica claramente las posiciones del CCSICA. Esta situación negativa tiene lugar a pesar del reconocimiento formal obtenido por el CCSICA por parte de los gobiernos centroamericanos y europeos, así como del CESE europeo, de que el Comité es el órgano de consulta oficial de la integración centroamericana a la sociedad civil[94].

A pesar de lo anterior, desde el CCSICA se ha puesto en marcha un interesante proceso de consulta y diálogo con otros actores sociales y organizaciones de

[94] Este reconocimiento se encuentra plasmado en diferentes documentos oficiales, tales como el Acuerdo de Roma de 2003, el Plan de Cooperación Institucional CESE-CCSICA y su correspondiente dictamen de 2007, la Estrategia de Cooperación Regional con Centroamérica 2007-2013, y en la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y Parlamento Europeo en su documento "Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", entre otros.

la sociedad civil centroamericana, con vistas a obtener un fortalecimiento de su base social e incluirlas en los trabajos y documentos propuestos a los gobiernos. Se abre con ello la posibilidad de que organizaciones pertenecientes a redes como ALOP, CID, la Alianza Social Continental, Vía Campesina y, recientemente, OXFAM puedan formar parte de las actividades de consulta contenidas en el mecanismo propuesto por el Comité, aunque la posición de alguna de ellas es ciertamente irreductible.

Al reconocimiento formal de su liderazgo por parte de los actores gubernamentales e institucionales del proceso de integración, se une el acercamiento llevado a cabo con el CESE desde el IV Encuentro de la Sociedad Civil Unión Europea-América Latina y el Caribe, llevada a cabo en abril de 2006 en Viena, donde se suscribió un Plan de Cooperación Interinstitucional entre el CCSICA y el CESE, posteriormente revitalizado con la participación conjunta en el II Foro de la Sociedad Civil Centroamérica-UE, llevado a cabo en Tegucigalpa en Marzo de 2007. Desde este organismo europeo, se solicita contribuir al reconocimiento del papel del CCSICA como órgano consultivo del SICA. A través de su Dictamen de 2007, propone un Comité Consultivo Conjunto (CCSICA-CESE) que debiera entrar en funcionamiento inmediatamente después de la firma del ADA.

Por su parte, la institucionalidad del SICA se muestra pasiva en este debate participativo, a pesar de su condición de actor reconocido como indiscutible, que se ha visto potenciado por la imposición europea de negociación en bloque con una sola voz representante de la región, para la cual se ha instituido una vocería regional rotativa en su seno. Todo ello, más que coadyuvar, ha venido a complicar el rol protagonista que está intentando asumir el Comité, dado que no encuentra apoyo por parte de la propia institucionalidad a cuya estructura pertenece.

Los esfuerzos del Comité en este sentido, han sido visibles. Se han realizado múltiples seminarios, talleres y foros con una nutrida representación de la sociedad civil regional, de los que han surgido numerosos documentos propositivos, tanto sobre los ejes del acuerdo como de los mecanismos de consulta. El proceso de fortalecimiento del CCSICA le ha aportado mayor dinamismo y una actitud de liderazgo sobre la sociedad civil centroamericana, pero no se han registrado aportaciones al debate.

Las actividades del CCSICA de cara a incrementar su protagonismo en el ADA se inician en 2006, en el marco del IV Encuentro de la Sociedad Civil América Latina y El Caribe-Unión Europea, llevado a cabo en Viena del 5 al 7 de abril, del que surgiría el ya mencionado Plan de Cooperación

Interinstitucional CCSICA-CESE. En Febrero de 2007 tuvo lugar el primer acercamiento con redes de ONGs regionales en torno al ADA, con vistas a la preparación del II Foro de la Sociedad Civil Centroamérica-Unión Europea. En esta reunión se buscaba el respaldo de aquellas organizaciones no pertenecientes al Comité, de la que surgirá una agenda de trabajo. Ya en Marzo de 2007, en Tegucigalpa, el CCSICA organizó el Taller de definición de las propuestas, de cara a la inminente celebración de dicho foro birregional. De este taller surgió un documento para dicho foro que incluía también las recibidas de las redes outsiders.

Posteriormente, de la celebración del Foro se obtuvieron dos documentos, por un lado, el "*Documento de Resultados del II Foro de la Sociedad Civil Unión Europea-Centroamérica*" y por otro el documento de "Propuestas para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa-Centroamérica desde la Sociedad Civil Centroamericana". En este último documento se recogen aquellos elementos y criterios que, a juicio de la sociedad civil centroamericana, debían recogerse en el proceso de negociación. El documento es un profuso catálogo de propuestas y solicitudes que vienen a recoger la visión estratégica y el posicionamiento del CCSICA vinculado al marco de la negociación. Destaca en el inicio un recordatorio a los gobiernos de ambas partes, instándoles al cumplimiento e implementación de los grandes objetivos políticos, económicos, sociales y culturales especificados y reconocidos en los Objetivos del Milenio y otros documentos esenciales de carácter internacional, la inclusión de la ALIDES como fundamentación del desarrollo integral necesario para la región o la formulación de instrumentos para asegurar la reforma de la institucionalidad del SICA. Lógicamente, pone gran énfasis en la necesidad de dotar de pleno acceso a la información para la sociedad civil, el aseguramiento de la participación, el fortalecimiento del CCSICA y la instalación de forma inmediata de la Comisión Mixta CCSICA-CESE para el seguimiento de las negociaciones.

En lo que se refiere a los tres pilares de la negociación, en el eje político se destaca el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado de derecho, su compromiso con las políticas sociales, la seguridad democrática y la institucionalidad de la participación ciudadana. Por otro lado, se incorpora la identificación de aquellos elementos tendentes a la consecución de una mayor cohesión social para la región, la definición de las modalidades de cooperación entre las dos regiones, el compromiso de la participación ciudadana mediante la instalación de Consejos Económicos y Sociales o el aseguramiento de los derechos humanos y culturales.

En el eje de cooperación, entre otros, se propone la inclusión de conceptos y compromisos que aseguren y garanticen la cooperación horizontal y la alineación de ésta con las necesidades y demandas de la ciudadanía centroamericana, el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, el apoyo a programas para la construcción de observatorios para la protección de derechos ciudadanos, el respeto a los derechos laborales y a la libre circulación, etc.

Y en el eje económico y comercial destaca la inclusión de una estrategia de transformación productiva para las empresas de la región, el apoyo a las MIPYMES y mecanismos de financiación comercial, la implementación de una IED de calidad que permita los encadenamientos productivos con las empresas de la región, el tratamiento flexible a las reglas de origen, la inclusión de cláusulas que eviten la explotación laboral de los trabajadores centroamericanos, la utilización ética de los acuerdos en materia de propiedad intelectual, entre otras.

Este documento se constituye desde entonces en la visión oficial del CCSICA para el acuerdo, convirtiéndose en su programa de trabajo con vistas a la negociación. Posteriormente, en la Asamblea Extraordinaria del CCSICA celebrada el 30 y 31 de agosto de 2007 en Managua, se aprobó el "*Marco Referencial para la consulta a la sociedad civil en el proceso de negociación del ADA*", que contiene tanto lineamientos como propuestas operativas que marcan las pautas para la participación. En este documento, el CCSICA expone los criterios y procedimientos de consulta ya reglamentados en sus estatutos, dando como resultado un marco demasiado ambicioso que contiene muchos puntos de difícil acuerdo, entre los que destaca la concesión por parte de los gobiernos y del sistema del monopolio de la consulta al CCSICA.

En agosto de 2008 se inicia la "Activación de Mecanismos de Consulta", un proyecto que contaba con una serie de actividades tendentes a mantener el protagonismo del Comité en el proceso de negociación, al margen de los derroteros que marcasen las negociaciones y las decisiones sobre los mecanismos de participación que establecieran los gobiernos. Los resultados de estas actividades no fueron muy alentadores.

A partir de la segunda ronda, momento en el que se estaba negociando el eje comercial, se produjo un intento por parte del CCIE en arrogarse la representación de la sociedad civil institucionalizada en el SICA. Las razones de su intento se basaban en el ejercicio de la representación del subsistema económico. Aducían también una mayor experiencia y conocimiento en los temas comerciales y la

disposición de una serie de técnicos expertos, todo lo cual no podía ofrecer el CCSICA. Como respuesta, el CCSICA formuló la solicitud de dictamen a la CCJ, con los resultados que hemos visto. No obstante, lo anterior viene a poner a las claras la problemática existente, ampliamente comentada.

En resumidas cuentas, el CCSICA intentó llevar a cabo un notable esfuerzo de liderazgo sobre el proceso de participación de la sociedad civil en el ADA, atendiendo a sus aspiraciones y obligaciones formales emanadas de su reconocimiento como organismo oficial de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional. Este esfuerzo contenía, además, un segundo objetivo de reconocimiento. Por un lado la necesidad de ser reconocido efectivamente como el órgano de consulta a nivel regional de la sociedad civil centroamericana; por el otro, la redención de su imagen como organismo legítimo y representativo, lastrada por el deficiente conocimiento que existe en la región acerca del proceso integracionista, por el escaso apoyo recibido de la propia institucionalidad del SICA, y por las debilidades mostradas a lo largo de su trayectoria como organización, que culminaron con el escasamente afortunado papel que jugó en la negociación del DR-CAFTA.

A pesar de este esfuerzo, los obstáculos para la participación efectiva permanecieron insalvables. Los gobiernos estuvieron lejos de adoptar la voluntad necesaria para llevarlos a cabo, y la institucionalidad del SICA tampoco conoce protagonismo en este tipo de procesos. Por si fuera poco, las propuestas realizadas por el CCSICA, a pesar de su pro-actividad, no se caracterizan por su realismo ni por propiciar su viabilidad o, cuando menos, su negociación hasta alcanzar algún tipo de acuerdos de mínimos. No obstante, su dinamismo y buena disposición le está permitiendo adoptar, a falta de un liderazgo reconocido, cierto protagonismo del cual carecía en otros períodos, incluyendo una apertura hacia las organizaciones no incorporadas en su seno que puede reportarle importantes frutos en un futuro próximo.

d) Cuarto período. De la Asamblea General Ordinaria de febrero de 2009 a la Asamblea Plenaria de junio de 2012[95]

Tras el incremento de la actividad y los avances registrados en el período anterior, este último período se inicia con la polémica interna suscitada en la Asamblea General Ordinaria de febrero de 2009 celebrada en Tegucigalpa, a raíz de la elección del nuevo directorio, que conllevaba la reelección de Carlos

[95] Este apartado de actualización se ha incorporado al cierre del libro, debido a su oportunidad y pertinencia.

Molina como Presidente. Este conflicto, percibido como pugna entre los sectores sociales y los sectores empresariales del Comité, que conllevó una modificación de los estatutos, perduró hasta el último tercio del período, momento en el cual se pacta la alternancia. El apoyo mayoritario con que contaba la presidencia de Carlos Molina era el fruto del dinamismo y el carácter combativo que había mostrado el Comité en el último período, cuyo corolario podría situarse en la solicitud de opinión consultiva elevada a la Corte de Justicia Centroamericana a finales de 2008, acerca de la legitimidad y la representatividad.

A nivel institucional, su participación en las políticas y en el proceso de decisiones del SICA sigue siendo casi imperceptible, no registrándose ninguna consulta por parte del Sistema pese a la relevancia de algunos temas de la agenda de estos años, como el diseño de la Estrategia de Seguridad o la puesta en marcha del Plan de Acción. No parece, sin embargo, que el Comité haya combatido este horizonte, sino que más bien se concentró en resolver las cuestiones institucionales relacionadas con los equilibrios de poder en su seno.

En lo que respecta a las actividades de incidencia, se trata de un período de continuidad en el que se finalizan algunos de los procesos que conformaron el grueso de las actividades del período anterior, como el debate en torno al Acuerdo de Asociación con la UE. Se multiplican los vínculos, las relaciones y los acuerdos con otras instancias de la integración y se consigue un acuerdo que permita la puesta en marcha del Comité Consultivo de Integración Social (CCIS). Por el contrario, no terminan de cristalizar algunos retos pendientes como la cuestión de la sostenibilidad, el fortalecimiento institucional de las organizaciones miembros, la regulación de los procesos de consulta y transparencia interna, los Capítulos Nacionales o la puesta en marcha efectiva de las mesas sectoriales.

La cuestión de la sostenibilidad institucional sigue siendo un aspecto sin resolver a medio y largo plazo. La existencia de una secretaría ejecutiva y una oficina en la sede del SICA obliga de algún modo a contar con un presupuesto específico a tal efecto, pero no ha sido un incentivo lo suficientemente atractivo para generar el compromiso necesario en las organizaciones miembros. En lugar de afrontar este ejercicio de responsabilidad, se ha preferido insistir en la vía de la financiación por parte de la cooperación internacional, que sólo transitoriamente optó por la financiación de los gastos de estructura del Comité. El apoyo financiero siguió recayendo en PAIRCA II, complementándose con la financiación de algunas actividades por parte del Fondo España SICA y otras colaboraciones puntuales llevadas a cabo desde distintos ámbitos.

d.1) El contexto de la integración en el último período

Este último período de la integración centroamericana apunta hacia un nuevo escenario, que es el marcado por el agotamiento de las grandes líneas maestras que la definieron desde su reactivación, desde el debate teórico hasta los nuevos horizontes trazados por la coyuntura geoeconómica y geopolítica actual.

En el marco teórico, el debate sobre el regionalismo abierto quedó superado por lo que unos llaman nueva (tercera) ola regionalista (Dabène, 2012), y otros definen como regionalismo postliberal (Da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2008). La argumentación viene marcada por la nueva posición de América Latina en el contexto internacional, definido por la alternancia producida en el seno de buena parte de los gobiernos y por una mayor autonomía económica, fruto de la aparición de incipiente potencias emergentes en el contexto globalizado. La inserción en los mercados internacionales se halla, en esta coyuntura, condicionada por su posición, claramente más favorable que al inicio de la década de los noventa. Sin embargo, no es este el caso de Centroamérica, que se encuentra cada vez más alejada de esta dinámica positiva debido a su dependencia económica de los mercados norteamericanos. En este sentido, la finalización de los procesos de inserción internacional, vía DR-CAFTA y Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, así como los lentos avances registrados en la Unión Aduanera parecen haber dado por finalizada la agenda económica y comercial. Sin duda son muchos los retos que restan aún por alcanzar, como por ejemplo la optimización de los mercados regionales internos, pero podría decirse que las principales urgencias han sido culminadas.

Otro de los debates que se atenuó durante este período fue el de la demanda de reforma institucional. Los trabajos de la Comisión Ad Hoc culminaron con la puesta en funcionamiento del Comité Ejecutivo y con la incorporación, la a probación del Protocolo de Reforma del tratado constitutivo del PARLACEN y la creación de un órgano contralor para el SICA. También se avanzó en la ratificación del estatuto constitutivo de la Corte de Justicia Centroamericana por parte de Guatemala.

Es también la época que registra el definitivo espaldarazo de la cooperación internacional a la integración centroamericana, especialmente por parte de la cooperación de la Unión Europea y de España, sin olvidar a otros tradicionales cooperantes como Taiwán. En el primer caso, a la finalización del primer programa PAIRCA sucedió PAIRCA II, viniendo a profundizar algunas de las líneas de trabajo ya iniciadas en el período anterior. En el caso español, se consolidó el programa del Fondo España SICA, un instrumento

de cooperación innovador que se insertó en el núcleo de la Secretaría General del SICA como ejemplo de los esfuerzos en armonización, alineamiento y apropiación. Desarrollado hasta el momento a través de dos programas, ha ejercido una labor de complementariedad bastante notoria.

Ya en lo que se refiere a la agenda estratégica, a falta de acuerdos de procesos consensuados, la Cumbre Extraordinaria de julio de 2010 redefinió un Plan de Acción estratégica a partir de cinco líneas: seguridad regional, cambio climático y prevención de desastres, integración económica, integración social y fortalecimiento institucional. Como se puede observar, se trata de un programa continuista que incorpora como novedad un énfasis primordial en el tema de seguridad regional. El Plan se ha venido desarrollando sin brillantez, pero ha terminado por consolidar un proceso que, en estos momentos, parece observarse como irreversible por la mayoría de los actores participantes. No obstante, la culminación de estos grandes temas que acaparaban la agenda ha dejado a la integración centroamericana un tanto huérfana de horizontes, mientras sigue subsistiendo gracias a la financiación de la cooperación. Son muchos los comentaristas de la región que se preguntan qué necesitan los países para apropiarse definitivamente del proceso y responsabilizarse de su sostenibilidad. Máxime en un momento como el actual en el que, pese a los compromisos, la situación crítica que se vive en los principales países donantes anuncia una disminución sustancial del compromiso.

d.2) El desempeño del Comité en el último período

Tras el impulso tomado en el período anterior, hubiera podido decirse que el CCSICA se encontraba ante la coyuntura más optimista de su trayectoria para poder afrontar con mayores garantías el desempeño de su misión. No obstante, los acuerdos tácitos en que se basa su equilibrio institucional difícilmente permitían el establecimiento de liderazgos que llevasen al Comité hacia mayores cotas de incidencia, puesto que tal cosa conllevaría el replanteamiento del papel de los distintos espacios consultivos del sistema, especialmente el del CCIE, donde el sector empresarial puede actuar sin injerencias. La ruptura del estatus quo que supuso la segunda reelección de la presidencia del Directorio, en un momento en el que la alternancia correspondía a los sectores empresariales y en el que se estaba terminando de definir el proceso de negociación del acuerdo con la UE, rompió el pacto entre los dos grandes sectores. Por otro lado, la coincidencia del liderazgo de los sectores empresariales en los dos espacios participativos de la integración conllevaba una oportunidad y una amenaza. La oportunidad residía en la posibilidad de conseguir mayor articulación entre el CCSICA y CCIE, e incluso, por qué

no, podría suponer un primer paso en la unificación de los mismos mediante la integración de todas las organizaciones miembros del CCIE en el CCSICA. La amenaza se situaba en la posibilidad de que dichos sectores terminaran por acaparar y monopolizar los dos espacios, habida cuenta la enorme diferencia de autonomía y modelos de gestión con que operan en relación a los sectores sociales, debido a su capacidad económica y financiera.

Los esfuerzos por reconducir la situación consumieron buena parte de la gestión del flamante directorio, quedando en entredicho los avances logrados a lo largo de los años anteriores, debido a la división existente. Con este panorama de trasfondo, la incidencia y el protagonismo del Comité no alcanzaron mayores cotas, quedándose fuera de los focos en la mayoría de temáticas antes señaladas a pesar de que se trata de una época en la que la propia inercia alcanzada le permitió seguir siendo muy visible en el entorno del Sistema. La misma creación de la Secretaría Ejecutiva pasó a convertirse en una oportunidad perdida ante la falta de claridad con respecto a sus funciones, las dificultades en garantizar su sostenibilidad y otros aspectos relacionados con la representatividad. Algo similar ocurrió con la reactivación de los Capítulos Nacionales, repitiéndose las deficiencias ya mostradas en la anterior ocasión. Toda esta discontinuidad en su desempeño institucional no hizo sino restarle buena parte de la credibilidad que se había forjado en el período anterior. Las dinámicas precedentes permitieron todavía canalizar un buen número de actividades centradas en los proyectos abiertos, fundamentalmente el acuerdo con la Unión Europea y la puesta en marcha de los Capítulos Nacionales. Pero también se gestaron un buen número de alianzas que le permitieron ganar en visibilidad y en capacidad de incidencia, la mayoría de las cuales se articulan en torno al Plan de Acción del SICA, a falta de una verdadera acción consultiva.

Partiendo del anterior, el mayor número de actividades de este período corresponden al apartado de fortalecimiento institucional. En el apartado de Capítulos Nacionales, a finales de 2009 se consiguió poner en marcha el capítulo de El Salvador, hasta entonces inexistente, sumándose a los de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Se encuentran aún pendientes de conformar los de Belice, Honduras y República Dominicana. El comportamiento de los mismos volvió a ser muy irregular, en muchos casos carentes de participación, ausencia de liderazgos verdaderamente reconocidos y escasa capacidad propositiva que tampoco ha sido debidamente apropiada por el CCSICA.

Ya en 2010, la firma del Memorándum de Entendimiento con la SISCA permitió poner en marcha el proceso de creación del Comité Consultivo de Integración Social (CCIS), a través del modelo de Comités Sectoriales, aprobados en la Asamblea de Mayo de 2010. Este último proceso es aún incipiente pese a que tiene ya más de dos años, afectado sin duda por la falta de financiación y por las dificultades en la conciliación de posiciones dispares o laxas, producto del déficit normativo del Comité. De hecho, no será hasta diciembre de 2011 que se configuren los Comités Sectoriales de Asuntos Económicos, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, Asuntos Sociales y de Seguridad Democrática. En materia de integración social, propiamente dicha, las actividades han quedado supeditadas al futuro desarrollo del CCIS.

Otra de la línea de actuación que continuó abonándose a lo largo de los años 2010 y 2011 fue la del establecimiento de acuerdos institucionales con los distintos espacios sectoriales que se han venido desarrollando en el marco multidimensional del SICA. Es esta una política muy acertada, en nuestra opinión, puesto que permite visibilizar la presencia del CCSICA en el conjunto del sistema y establecer los vínculos de comunicación necesarios para ejercer su misión de incidencia con normalidad. Junto al acuerdo con la SISCA, el Comité consiguió también alcanzar acuerdo con el Consejo de Ministros de Salud (COMISCA), con el Consejo de Ministros de la Mujer (COMMCA), con Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y con el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). Fuera del SICA, registró acuerdos con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en relación al posicionamiento evacuado a finales de 2009 para la Cumbre de Cambio Climático de Copenhague.

En materia de integración económica, sus actividades siguieron siendo totalmente irrelevantes, limitándose a las actividades finales del proceso del Acuerdo de Asociación con la UE -si es que se pueden considerar dentro de este apartado-, llevado a cabo hasta finales de 2010. Aquí, la alianza con el CESE europeo siguió siendo fructífera, consiguiendo espacios de asistencia y participación compartida las últimas Rondas de Negociación. Por el contrario, de manera un tanto sorprendente, apenas se prodigó en temas de unión aduanera centroamericana, de la mejora del acceso a los mercados regionales para las PYMES y MIPYMES centroamericanas, o del impacto del DR-CAFTA, por poner sólo algunos ejemplos de temáticas de gran interés para muchas de sus organizaciones miembros. Sin duda, la falta de comunicación entre los sectores económicos-empresariales y el resto de sectores del Comité obstaculiza enormemente el desarrollo de esta línea de acción.

Por último, las actividades relacionadas con los ejes de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Cambio Climático y Seguridad Democrática sirvieron para hacer visible su posicionamiento institucional, pero no aspiraron –en el primer caso- o no fueron capaces de generar una incidencia realmente relevante en el desempeño del proceso que se estaba llevando a cabo en el SICA. En el primer caso se limitó a una declaración del CCSICA sobre Cambio Climático con motivo de la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009, en la que insta al "*cambio de actitud a escala internacional y regional que contribuya a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático*"[96]. Esta declaración surgió de la realización de una serie de talleres nacionales en Guatemala, Managua, Panamá y El Salvador, organizados a lo largo de la segunda mitad de 2009 en colaboración con la Oficina Regional para Mesoamérica y el Caribe de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), con quien se suscribió un acuerdo de alianza estratégica.

En Seguridad Democrática, las actividades arrancan a finales de 2009 con la elaboración de la propuesta "Centroamérica como zona de paz y libre de ejércitos", elaborada por el Capítulo Nacional de Costa Rica, elevada al PARLACEN como aportación al proceso denominado Esquipulas III o Esquipulas de los pueblos. Ya en junio de 2010, se registra un acuerdo con la Unidad de Seguridad Democrática, respaldado por el Secretario General del SICA, para la definición del papel a desempeñar por la sociedad civil en la implementación de la estrategia regional. La concreción del mismo tuvo lugar a finales de noviembre de 2010 con la celebración del Foro Regional de la Sociedad Civil y la Seguridad Democrática, con financiación de la cooperación alemana. Convertido básicamente en un espacio multitudinario de información y reflexión conjunta que reunió a más de 180 participantes, dio lugar a un acuerdo de diez puntos que apenas se alejaron de la retórica habitual de la declaración de intenciones, pero exento de capacidad propositiva y alejado de la generación de verdaderos procesos de incidencia. Las conclusiones del mismo fueron puestas a disposición de la SG-SICA, junto con la propuesta de apertura de diálogos nacionales y su respectiva inclusión de la temática en las agendas de los Capítulos Nacionales, con vistas a la formulación de propuestas para la definición del correspondiente Plan de Acción a validar en la Conferencia Internacional. No es necesario redundar en el hecho de que la importancia del tema en cuestión hubiera ameritado mayores esfuerzos para la promoción de espacios de participación e incidencia. Pero no es menos

[96] Declaración del CCSICA sobre Cambio Climático. San José, 24 de noviembre de 2009.

cierto que ello requiere la construcción de procesos mucho más complejos y profundos para los cuales no existen recursos disponibles en la actualidad.

En resumidas cuentas, un período de continuidad en el que se intensificaron las actividades que marcaron la presidencia de Carlos Molina al frente del CCSICA. Su liderazgo ha sido, sin duda, el de mayor impacto y calado en la historia del Comité. Algunos de sus logros tienen gran mérito, empezando por la propia reactivación tras el descrédito que le caracterizaba desde prácticamente su creación. El nuevo CCSICA se gestó a partir de la reivindicación de su legitimidad como órgano de pleno derecho del SICA, amparándose en los Tratados. Pero no fue fácil ganar tal reconocimiento[97], debido a la mala imagen que arrastraba y a los intereses de otros sectores por ocupar dicho espacio. Si fue capaz de conseguirlo, se debió a la capacidad para congregar un bloque bastante homogéneo de organizaciones miembros en torno a su liderazgo, compuestas en su mayoría por las llamadas organizaciones del sector social, aunque en realidad se trata de un conjunto mucho más heterogéneo que responden a patrones que van más allá de lo ideológico. Sólo entonces pudo afrontar una estrategia que pretendía fortalecer las posiciones del CCSICA en el marco del sistema, para lo cual forzó al límite el pacto tácito de equilibrio de poderes existente entre las distintas familias de las organizaciones miembros.

De entre los muchos retos que aún restan por afrontar al Comité, algunos de ellos pudieron haberse acometido bajo un mandato tan prolongado como fue el referido. Pero es necesario reconocer que la mayoría habrían hecho peligrar buena parte de los logros antes mencionados. Casi todos proceden de dos reformas estructurales tan necesarias como difíciles de acometer; la primera está relacionada con la propia naturaleza de la sociedad civil y su papel en la integración centroamericana, la segunda se trata de una reforma de carácter interno que conlleva la implantación de procesos políticos y administrativos que garanticen la representatividad de las organizaciones miembros y la solvencia del desempeño de las actividades mediante la puesta en práctica de una estructura administrativa profesionalizada.

En el primer caso, es necesario que las organizaciones miembros comprendan que el Comité representa un espacio público regional al servicio de la defensa de intereses específicos de los actores privados, de tal manera que permita contestar o contrarrestar las decisiones procedentes de los ámbitos

[97] Que se puede considerar alcanzado tras el dictamen de la Corte de Justicia Centroamericana a finales de 2008.

gubernamentales. Por tanto, la participación en este espacio conlleva un coste económico y una responsabilidad ética con los marcos institucionales que la respaldan. Esto resolvería uno de los principales problemas que arrastra el Comité desde su creación, como es el de su sostenibilidad económica y financiera. Una vez el Sistema ha dotado al Comité de un espacio físico, son las organizaciones miembros las obligadas a garantizar la sostenibilidad del Comité, financiando el coste de su estructura. De lo contrario se estaría amparando la financiación de intereses privados con fondos públicos, los procedentes del Sistema, tengan el origen que tengan. Ciertamente, para ello es necesario que dicha "inversión" les ofrezca algunos productos de interés, pero eso dependerá de los avances en un proceso en el que debe primar una buena dosis de confianza. El problema radica en la capacidad de muchas organizaciones para afrontar esta inversión, pero esa es otra cuestión cuya solución debe ofrecerse mediante otras alternativas.

Por otro lado, la desaparición de organizaciones más virtuales que reales y de liderazgos sin ninguna representatividad es una necesidad imperiosa para la renovación del Comité. Sólo de esta manera desaparecerán las sospechas en este sentido que recaen sobre el conjunto del CCSICA. Esta situación podría resolverse de forma airosa, mediante la implantación de una normativa de consulta de carácter interno, que obligaría a las organizaciones miembros a llevar a cabo un proceso de democracia interna, transparencia, difusión y selección de líderes representantes al Comité. Aquellas organizaciones que no cuenten con un auténtico cuerpo social quedarían imposibilitadas como miembros. La misma reforma habría que llevar a cabo con respecto a las organizaciones que participan en los Capítulos Nacionales[98].

Finalmente, es urgente también la implantación de una estructura administrativa profesionalizada que permita garantizar una incidencia de calidad, así como la ejecución de procesos y actividades con eficacia y eficiencia. Esto resolvería en gran medida algunas de las debilidades institucionales que, con razón, se le vienen achacando al Comité desde su creación. Le permitirían afrontar procesos de mayor calado y profundidad hasta ahora fracasados por falta de mecanismos de sistematización de la información, de cultura organizacional, de optimización de los recursos, de construcción de redes, o de mera conciencia histórica. Sólo así podrían enderezarse procesos

[98] Una reforma de este tipo sería también un primer paso ejemplarizante para la reivindicación del procedimiento de consulta dentro del Sistema.

como el de la construcción de los Comités Sectoriales, Capítulos Nacionales o Planeamiento Estratégico, hasta ahora fracasados reiteradamente.

Una reforma estructural en las dos líneas que aquí señalamos podrían situar en mucha mejor situación para la consolidación del Comité en el sistema. Esta vendría de la mano de la consecución de la consulta obligada y de la articulación y regularización con todos los espacios participativos, configurándose como el auténtico espacio de coordinación participativa del SICA.

Capítulo V. Conclusiones

Para concluir, una vez analizados en profundidad los aspectos de la construcción de los espacios participativos en la integración centroamericana, pretendemos finalizar este trabajo llevando a cabo una reflexión que contribuya de alguna manera, más bien modesta, al debate epistemológico de fondo sobre la legitimidad, pertinencia y beneficios potenciales de la participación de la sociedad civil, aún inconcluso en nuestra opinión. Se trata de un ejercicio que pretende combinar de manera sintética los elementos empíricos y racionalistas desplegados en las páginas anteriores.

1. La participación de la sociedad civil en el SICA y su capacidad transformadora

Prácticamente todos los actores y analistas de la integración centroamericana se han manifestado acerca de la necesidad de incorporar a la sociedad civil al proceso. Sus efectos ya han quedado manifiestos en este trabajo: refuerzo de la democracia sistémica, apropiación del proyecto integracionista, monitoreo y equilibrio de los procesos, etc. Pese al consenso, lo cierto es que los órganos que se han habilitado a tal efecto se han quedado al margen de los mecanismos de decisión, causándoles graves problemas de legitimidad. A lo anterior habría que sumar el nulo papel del PARLACEN, lo cual deja al sistema también sin la presencia activa de la ciudadanía centroamericana. La propia debilidad estructural del grueso de las organizaciones de la sociedad civil las incapacita para una participación eficiente cuando esta oportunidad se presenta. En puridad, nos hallamos ante una estructura institucional dominada por las elites políticas y burocráticas, una diana perfecta para la crítica de la opinión pública. Sin embargo, el expreso reconocimiento jurídico e institucional de los espacios de participación de la sociedad civil en el SICA supone un elemento innovador en la integración centroamericana, junto con su autonomía, supranacionalidad y pluralidad. Todas estas características lo sitúan como el marco institucionalizado de participación más desarrollado de cuantos procesos de integración se han puesto en marcha en América Latina.

El protagonismo de la sociedad civil en la integración no se reduce a los marcos institucionales ni sistémicos, de la misma forma que no podemos decir que los espacios de participación en la integración sean los representantes de la sociedad civil centroamericana. Su participación, aun de forma indirecta mediante la implementación de procesos y políticas desde el sistema, es un factor primordial para alcanzar la consolidación en el conjunto de la sociedad centroamericana. Requiere la creación de políticas públicas que proporcionen beneficios tangibles y poner estos a disposición de las sociedades mediante la intermediación de los Estados o de las propias organizaciones de la sociedad civil. Existen, pues, otros espacios de participación no formalmente institucionalizados donde se producen manifestaciones de la sociedad civil en torno a la integración regional. Estos espacios se articulan en las instancias nacionales y regionales, en defensa de intereses corporativos y generales o bien como respuesta a procesos en los que se encuentra involucrado el SICA, tales como negociaciones comerciales de carácter internacional, políticas comerciales a nivel regional, implicación de proyectos de políticas comunes en territorios, etc. Debido a la escasa presencia institucional y a la marginalidad experimentada en los canales decisorios del SICA, el protagonismo de la sociedad civil informal en el marco de la integración ha tenido, generalmente, mayor repercusión que las propias acciones de los órganos representativos del interior del sistema. Y ha sido crítico con el sistema, pues al malestar de las organizaciones "insiders" por no ver materializado un espacio que jurídicamente se les reconocía, se sumaron los argumentos de las "outsiders", que veían así justificada su oposición al modelo de integración. Todo el proceso de negociación para el DR-CAFTA es el ejemplo más fehaciente de lo anterior.

Identificamos hasta cinco espacios diferenciados de participación de la sociedad civil en las distintas manifestaciones de la integración centroamericana:

- **Los espacios institucionalizados** del sistema: CCSICA, CCIS y CCIE, con participación de las organizaciones "insiders" o pro integracionistas.

- **Los espacios informales** creados en el marco de la implementación de los programas, proyectos y políticas comunes de la integración, mediante la participación en comités técnicos, planificación estratégica, consulta o la propia ejecución. Un ejemplo podría ser el FOSCAD dentro del CCAD.

- **Los espacios informales corporativos**, generalmente formados por las potentes asociaciones gremiales, cámaras empresariales, privadas, etc. quienes se constituyen en alianza puntualmente para defender sus

intereses específicos antes procesos de negociación comercial, como por ejemplo es el caso de la CECA.

- **Los espacios formalizados de ámbito nacional**, denominados Capítulos Nacionales, situados en la órbita del SICA pero aún no institucionalizados ni desarrollados.

- **Los espacios informales de ámbito nacional y regional**, participados por las organizaciones "outsiders", generados generalmente en alianzas similares a las de los sectores corporativos con el liderazgo de las redes de organizaciones no gubernamentales, del tipo ALOP o Vía Campesina.

A nivel sistémico, la participación, incidencia o acción de la sociedad civil toma igualmente las siguientes características:

- **Espacios**. Existen dos espacios de participación institucionalizados a tal efecto, con respaldo jurídico, a nivel sistémico y subsistémico. En este último nivel aún queda, en primera instancia, un espacio por inaugurar, el CCIS. Uno de ellos es generalista y sistémico, el CCSICA; el otro es sectoriales, el CCIE. Se caracterizan por ser autónomos, supranacionales y corporativos. No existe jerarquía entre ellos, pero el CCSICA es el representante de la sociedad civil regional en el sistema, lo que quiere decir que las posiciones generales deben coordinarse con dicho órgano.

- **Consulta**. No es obligatoria ni a nivel sistémico ni subsistémico. Hasta ahora tuvieron un carácter unilateral, pero han sido poco habituales y dirigidas al CCSICA.

- **Debate**. Es una de las grandes debilidades del proceso participativo. No existen evidencias de que se haya producido de forma sistemática, con participación mayoritaria y rigurosa. El único espacio que se advierte son las plenarias, pero estas carecen del tiempo necesario y tienden a ser muy tácticas, primando la aprobación del orden del día. Se advierten dos elementos determinantes que impiden la puesta en marcha de un debate sistemático y generalizado: la falta de recursos para su diseño y ejecución y la inexistencia de apoyo técnico para solventar las carencias de los miembros representantes. Los mecanismos de coordinación y consenso con otros niveles de participación son, igualmente, muy débiles.

- **Posicionamiento estratégico**. Sólo se encuentra en el CCSICA, con una línea muy marcada, en ocasiones contradictoria con las manifestaciones

de alguno de sus sectores miembros en otros foros, lo cual viene a poner de relieve la falta de debate y la irrelevancia del proceso consultivo. Estas posiciones han hecho las veces de planes estratégicos, pero lo cierto es que no se cuenta con un documento que técnicamente pueda denominarse de tal forma. Por lo general, son producto del asesoramiento técnico tras la realización de un proceso similar, para posteriormente ser votados en asamblea general. La falta de financiación habitual supedita en gran medida el establecimiento de estas posiciones. El CCIE no ha difundido documentos de posicionamiento estratégico.

- **Compromiso del sistema**. Dado que la consulta no es obligatoria ni existen mecanismos que la regulen, no hay necesidad de alcanzar compromisos por parte del SICA. Hasta el momento, los posicionamientos estratégicos emanados desde el CCSICA no han recabado debate en el sistema. Su aspiración máxima es llegar a ser recogida en los pronunciamientos de las reuniones de presidentes, pero rara vez superan el listón de la retórica. El mayor éxito fue el mandato de los presidentes a la SGSICA para hacer efectivo el espacio del CCSICA, en la reunión de Diciembre de 2004; hasta el apoyo del PAIRCA en 2007 esto no se hizo efectivo, y aún lo fue de manera transitoria.

Visto de forma analítica, las tres mayores carencias de este proceso operativo son:

1. la voluntariedad de la consulta por parte del sistema;

2. la falta de articulación entre los distintos espacios de participación; y

3. la falta de debate en el seno de los distintos comités. Lo anterior termina por convertirlos en espacios muy vulnerables. El establecimiento y la reglamentación de la consulta obligada debe ser un elemento irrenunciable para estos espacios. Sin ella, su función en el sistema se encuentra incompleta y expuesta a los movimientos pendulares de la coyuntura política del sistema. Esta es una acción que debiera ser promovida desde la propia Reunión de Presidentes como una medida más de avance en el proceso. Por parte de las organizaciones, su obligación es la de trabajar por este objetivo como prioritario para el desempeño y continuidad de su labor.

La articulación de los distintos espacios es otra condición para normalizar sus funciones o dotarse de argumentos para exigir una mayor participación. Los espacios están creados, y sería conveniente la conformación del CCIS a la mayor brevedad posible. La articulación debe ser intrasistema, entre el

CCSICA y el resto de los comités sectoriales y todas las organizaciones de la sociedad civil que de alguna manera estén participando en los programas surgidos en el seno de la integración; y extrasistema, coordinando el trabajo y la institucionalización de los capítulos nacionales e intentando mantener una relación de cooperación con las organizaciones outsiders y el resto de organizaciones de la sociedad civil regional que, por alguna u otra razón, no estén presentes en los organismos sistémicos.

En este orden de cosas, el dictamen de la CCJ deja clara la posición del CCSICA y de los comités subsistémicos existentes, sentando un claro precedente. En primer lugar, el dictamen insta de forma concluyente a los distintos comités a la coordinación sistémica, interpretando de esta manera a los tratados fundamentales del SICA. No existe jerarquía entre los distintos comités, haciendo gala de su autonomía e independencia. Los comités sectoriales efectúan sus posicionamientos ante sus respectivos subsistemas, pero no podrán ejercer representatividad en ningún espacio de índole sistémica, lugar que le corresponde al CCSICA. Por lo tanto, deben coordinarse con el CCSICA para elevar sus propuestas al nivel sistémico. De esta forma, los comités subsistémicos contarían con dos canales para hacer llegar sus propuestas: una a través de su secretaría rectora, la cual en teoría le solicita la consulta; y otra a través del CCSICA, elevando sus propuestas al nivel sistémico de forma coordinada.

Finalmente, será difícil alcanzar los objetivos anteriores si no se produce un verdadero proceso de debate en el interior de los propios comités. Para ello, en primer lugar, es necesario superar el problema de la sostenibilidad. Se requiere la creación de una infraestructura que acoja la estructura política, técnica y administrativa de los comités. El debate debe ser una constante en la estrategia de estos espacios, para lo cual es urgente contar con un equipo técnico y permanente que diseñe, gestione y analice los distintos procesos en los que debe formular posicionamientos. Hasta ahora, un acercamiento al CCSICA nos muestra claramente algunas debilidades, la mayoría relacionadas con el hecho de que nos encontramos ante un espacio político carente de sostenibilidad y apoyo técnico. Sin embargo, la complejidad del SICA requiere un mayor conocimiento del proceso. Sólo así será posible un debate rico, propositivo y riguroso.

a) Los espacios informales creados en el marco de la implementación de los programas, proyectos y políticas comunes de la integración

Son espacios de participación espontánea, que quedan al margen de la participación estratégica porque su misión no es la defensa de los intereses de un determinado sector de la sociedad civil en el proceso. Sin embargo, son poseedores del conocimiento y la experiencia de la integración y su acción permite trasladarla a las sociedades nacionales. Su papel de agentes intermediarios se convierte en fundamental, puesto que son instrumentos de transacciones comunitarias, potenciales catalizadores del proceso.

Este rol se gesta a lo largo del proceso de ejecución de los distintos proyectos y políticas regionales generadas en los distintos subsistemas y secretarías. Es una participación de apoyo, cuyo objetivo es la implementación eficiente de los proyectos, y se lleva a cabo mediante la participación en comités técnicos, planificación estratégica, consulta o la propia ejecución. Prácticamente, está presente en todos los proyectos que se ejecutan con origen en el proceso de integración y desde las distintas secretarías del sistema.

A pesar de este carácter marginal, el contacto directo con la realidad regional y la problemática de los proyectos los convierte en un agente transmisor de la integración, puesto que se halla en contacto directo con los beneficiarios de las políticas comunes.

Por lo general se trata de organizaciones cuya misión se sitúa en ámbitos ajenos complementarios al proceso, tienen carácter nacional o supranacional, son autónomas y dependientes de otras instituciones, técnicamente especializadas y más interesadas en el tema objeto del proyecto que en el proyecto global de la integración en sí. La ejecución del proyecto y su conocimiento del área de ejecución, les permite ofrecer una visión experta sobre la problemática regional que, hasta ahora, no ha sido aprovechada suficientemente.

La cuestión es que, siendo instrumentos de transmisión de las políticas de integración, no se está aprovechando su experiencia. Ningún espacio las incluye como instituciones asesoras, a pesar del prestigio de alguna de ellas, como FLACSO, IICA, INCAE, etc. Esto permitiría, por ejemplo, subsanar el déficit de conocimiento técnico sobre los distintos ejes de la integración.

b) Los espacios informales corporativos

Son espacios con cierta tradición en la región, que se activan por parte de los sectores empresariales y laborales en defensa de sus intereses con respecto a

los gobiernos nacionales, especialmente por parte de los primeros. Si tenemos en cuenta que la región no cuenta con tradición de diálogo social, la acción de estos sectores se canalizan de manera informal, pero en ocasiones de forma bastante efectiva, ya que cuentan con experiencia asociativa.

Están protagonizados por la mayoría de actores de carácter empresarial y privado que también pertenecen a los espacios de participación formales en el SICA: FEDERPRICAP, FECAMCO, FECAICA, CADEXCO, etc. Este hecho es crucial para entender la situación de la participación en el sistema. Lo cierto es que a la vista del escaso funcionamiento de los espacios de participación formal, algunos de los cuales son de carácter exclusivo para estos sectores –como el CCIE-, vieron la necesidad de asociarse para poder la defensa de sus intereses de forma exclusiva, poniendo en marcha su potencial técnico y activando los mecanismos que los acercan a las cúpulas y elites gubernamentales.

Aunque sus actividades son bastante diversas, a nivel regional sus actividades se han concentrado en la participación de los dos grandes procesos de negociación comercial que han tenido lugar en la región, el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

En las negociaciones para el DR-CAFTA, la desaparición de los esquemas regionales a favor de una negociación bilateral determinó la ausencia del CCSICA. Estas organizaciones procedieron a la creación del Consejo Empresarial Centroamericano (CECA), formado por las cúpulas empresariales de cada país centroamericano (UCCAEP: Costa Rica; ANEP: El Salvador; CACIF: Guatemala; COHEP: Honduras; COSEP: Nicaragua) y coordinado por FEDEPRICAP. Las cúpulas crearon el CECA ejecutivo y el CECA técnico, y a continuación procedieron a la creación de los Consejos Empresariales Nacionales (CEN), desde donde se llevó a cabo el proceso de consulta a los diversos sectores y la preparación de las estrategias nacionales empresariales. Posteriormente, los resultados fueron cotejados con la estrategia regional, estructurada por el CECA. A partir de este momento se iniciaron los posicionamientos y solicitud de participación a los respectivos gobiernos centroamericanos, cosa que finalmente lograron a través de lo que se viene a denominar "cuarto adjunto". Estos sectores fueron los únicos que participaron, bien que de manera marginal, como observadores en el proceso de negociación del DR-CAFTA. Posteriormente, el CECA se convirtió en el germen del CCIE, tras lograr convocar a las once entidades federadas del sector privado. Aunque se creó en 2005, no será hasta septiembre de 2006 cuando inicie su andadura.

Para las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea el escenario y las condiciones fueron muy distintas. La obligación de negociar conjuntamente obligó a una estrategia mucho más arriesgada. En primer lugar, se volvió a convocar el CECA, cuyas posiciones fueron asumidas por el CCIE. En la V Ronda de negociaciones, el CECA propuso a los jefes negociadores centroamericanos que fuera el CCIE el órgano reconocido para efectuar las consultas sobre el eje comercial de la negociación. Este hecho fue el que provocó la solicitud de dictamen a la CCJ por parte del CCSICA, con el resultado que ya hemos comentado.

Por tanto es un espacio vivo que pretende arrogarse ciertas prerrogativas porque tiene identificado el proceso como de gran relevancia para sus intereses. Hasta ahora, su desconfianza del resto de los sectores de la sociedad civil le ha llevado a practicar un marcado corporativismo. El dictamen contrario por parte de la CCJ debe iniciar un proceso de dirección opuesta, de acercamiento y coordinación con el CCSICA.

c) Los espacios formalizados de ámbito nacional: Capítulos Nacionales

La conformación de los Capítulos Nacionales es una asignatura pendiente del CCSICA. Se trata de espacios de representación de las sociedades civiles nacionales que, sin estar formalizados a nivel sistémico, poseen un componente formal a través de su vinculación con el CCSICA, quedando institucionalizados por medio de este. Sin embargo, la imposibilidad de crear una estructura estable no nos permite hablar de su conformación efectiva, a pesar de los intentos realizados.

La creación de estos espacios es fundamental por varios motivos. En primer lugar porque se constituyen como un espacio de representación puesto a disposición de todas aquellas organizaciones nacionales que no tienen la capacidad o no cumplen con los requisitos de ingreso al CCSICA o a cualquier otro de los espacios disponibles en el SICA. Es un lugar primordial para articular los intereses regionales con los nacionales, a través de la promoción del debate y la instauración de una consulta de carácter nacional. Y es un instrumento de difusión de la integración en las respectivas sociedades nacionales.

En la actualidad no se puede decir que sean espacios muy propositivos. Desde 2005, con la puesta en marcha de esta última época del CCSICA tras el mandato de los presidentes y la llegada de PAIRCA, se viene realizando intentos para la constitución de los capítulos nacionales. En estos momentos, lo que encontramos son células nacionales que podrían dar lugar a la formación

de estos espacios nacionales, pero que hoy en día están lejos de serlo. Sus componentes no son representativos ni están lo suficientemente organizados. Una vez más, la falta de recursos es el principal motivo. Sus propuestas, por tanto, son muy irregulares y requieren de mucha tutorización técnica para situar a los participantes en la realidad de la integración centroamericana.

d) Los espacios informales de ámbito nacional y regional, participados por las organizaciones "*outsiders*"

El último espacio está formado por el importante conglomerado de organizaciones y redes que se han venido conformando a lo largo de la región en la última década. La definición de outsider procede de su carácter marginal en torno a la integración institucionalizada, al SICA, procedente de una marcada posición crítica fundada en principios ideológicos acerca de lo que debe ser el desarrollo de la región. No obstante, es necesario recalcar que este adjetivo sólo sería válido para el contexto de la integración, ya que algunas de estas organizaciones consideradas outsiders intervienen en otros escenarios institucionalizados a nivel nacional desde el lado de las insiders, lo cual termina haciendo más compleja su participación.

Debido a su informalidad, lógicamente no son espacios estables, aunque la existencia de una serie de redes articuladoras consiguen cohesionarlos en torno a determinadas posiciones y temáticas bien definidas. La participación requiere voluntad y medios, con lo que se reduce el número de organizaciones que pueden permitirse este esfuerzo. Es difícil, entonces, conocer su verdadero potencial, dado que su heterogeneidad le otorga gran inestabilidad estructural. En general, suele depender del nivel de protagonismo de los organismos formales, en una relación inversamente proporcional.

Su presencia se localiza ya en los orígenes del CCSICA, con algunas organizaciones militando en ICIC. También ejercieron cierto protagonismo a lo largo del proceso consultivo tras la catástrofe del Mitch, con cierta presencia en Estocolmo y Madrid, aunque con resultados frustrantes debido al escaso apoyo y continuidad que se le dio al proyecto. Mayor notoriedad adquirieron, no obstante, durante las negociaciones del DR-CAFTA, ante la dimisión del CCSICA, único órgano formal del SICA existente por aquel entonces. La falta de presencia del CCSICA y el protagonismo de los sectores empresariales con el CECA, llevó a estos organismos a emprender una importante campaña contraria a la suscripción del acuerdo o a la reclamación de mayores derechos y garantías. El apoyo financiero le llegó de las redes colaboradoras europeas.

No ha ocurrido lo mismo en el caso del ADA. Los acuerdos establecidos por el CCSICA con el CESE y el apoyo de la Unión Europea a los cauces formales institucionalizados del proceso han dejado sin apoyos financieros a estos grupos, que se encuentran ahora mismo sin la posibilidad de participar en la negociación. En estos momentos, parecen existir algunas posibilidades de acercamiento al CCSICA, lo cual sería muy satisfactorio

El núcleo de estas organizaciones se sitúa en torno a dos posiciones, una más propositiva e incluso partidaria de iniciar acciones de compromiso que permitan la localización de espacios de participación en el ADA junto al CCSICA, como ALOP o la Iniciativa Mesoamericana CID; y otra frontalmente crítica con el proceso de integración y contraria a la suscripción de acuerdos comerciales, como la que representan Centroamérica para el Diálogo y la Alianza Social Continental. La conciliación de intereses entre estos mismos actores no resulta tampoco nada fácil.

2. El potencial de la sociedad civil como agente transformador del proceso de integración regional centroamericana

Hemos analizado en el epígrafe anterior los espacios de participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericano, su composición, características y problemática. Para concluir, intentamos descubrir el potencial que atesoran las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto para convertirse en agente transformador de la integración. Damos respuesta, de este modo, a la última variable de nuestra hipótesis de trabajo, la cual proponía que la solución de los factores críticos de la integración centroamericana podría venir mediante "el reforzamiento de las capacidades institucionales y la implicación de la sociedad civil".

Para determinar dicho potencial es necesario responder a una serie de cuestiones que permitan una estimación lo más objetiva y completa posible. En primer lugar, necesitamos saber quiénes son las organizaciones de las que estamos hablando, identificando los rasgos más sobresalientes que pueden incidir en el proceso. A continuación, nos preguntamos por qué podemos decir que dichas organizaciones de la sociedad civil se pueden constituir en agentes de transformación del proceso de integración regional centroamericano.

A lo largo del trabajo, venimos haciendo hincapié en la irrelevancia que hasta ahora ha venido desempeñando la sociedad civil en el proceso pese al valor del establecimiento del espacio propiamente dicho y del respeto a la autonomía de las organizaciones que lo conforman. Una vez conocido el

perfil de las organizaciones, nos preguntamos en este caso cuál es el motivo por el que su papel no ha sido relevante, resumiendo con carácter sintético alguno de los argumentos que ya hemos reflejado; y también cuál es el cambio que tendrían que promover para obtener mayor protagonismo en el proceso y así responder completamente a la proposición de nuestra hipótesis.

a) ¿Quiénes son las organizaciones de la sociedad civil centroamericana que participan en el proceso?

Anteriormente, indicábamos cinco espacios de participación de la sociedad civil en el proceso centroamericano. En todos ellos encontramos un amplio número de organizaciones que están participando de una manera u otra. Buena parte de ellas tienen una participación restringida y poco difundida, debido a las características de los procesos. Pero la mayoría de las organizaciones participantes son claramente reconocidas por sus actividades en los distintos foros y órganos creados a tal efecto, especialmente en el CCSICA, CCIE y, en algunos períodos, el FOSCAD.

Sin tener en cuenta aquellas organizaciones outsiders, debido a que en su mayoría rechazan las ventajas y oportunidades de la participación en el proceso integracionista, un catálogo de las organizaciones participantes estaría formado por cuarenta y ocho organizaciones miembros correspondientes al CCSICA, CCIS y CCIE que, como hemos visto, son prácticamente comunes. Se trata de organizaciones de los sectores ambientalista, productores de servicios, sector laboral, cámaras empresariales, sector académico, grupos poblacionales y municipal. Todas ellas están presentes en la práctica totalidad de los países, ya que para pertenecer a estas organizaciones se requiere, al menos, la presencia en cuatro de los países miembros del SICA.

Existe gran heterogeneidad entre ellas y distintos niveles de articulación. En volumen de asociados, diversidad sectorial y capacidad técnico administrativa, destacan las cámaras empresariales o privadas, las cuales copan la práctica totalidad del asociacionismo empresarial centroamericano, o lo que es lo mismo, prácticamente la totalidad de las empresas centroamericana: industria, comercio, transporte, exportadores, turismo, pymes, etc. y buena parte del empleo de la región. Además, están lideradas por las empresas más capitalizadas, sólidas y solventes de cada país, lo cual las convierte en un importante instrumento de acción y transmisión con la sociedad y con los gobiernos nacionales.

La mayoría se estructuran de forma federada y poseen una organización muy robusta y consolidada. Por tanto, su importancia económica y comercial

es de primerísimo nivel, imprescindible para el desarrollo del mercado intrarregional. Obviamente, también son las que poseen mayor poder de incidencia con los gobiernos de la región. Tienen claramente definidos sus intereses acerca del proceso de integración, que no son otros que económicos y materiales, lo cual los convierte en unos interlocutores fiables siempre y cuando se les reporten beneficios.

Para la integración, estas organizaciones se constituyen en un factor clave. El hecho de ser las grandes beneficiarias del incremento de los mercados intrarregionales, cubriendo una parte importante de sus intereses y expectativas, las convierte en un aliado estratégico en el trabajo de apoyo al proceso. No obstante, esta es una hipótesis que no se está mostrando de forma clara y fehaciente. Aunque cabe la posibilidad de que buena parte de estas organizaciones estén actuando por motivaciones extra racionales, relacionados con su tradicional posición conservadora, existen otros elementos que podrían estar afectando a la percepción que estas poseen de la integración. Una mala gestión de los espacios institucionales y de participación podría ser una de las causas, al igual que una escasa oferta de transacciones de políticas comunes y bienes públicos regionales.

Más alejados en potencial económico y político, capacidad técnico-administrativa y número de asociados, se encuentran el resto de organizaciones, aunque con distintos niveles de homogeneidad. La mayoría de ellas son recientes, datando de la década de los noventa en el mejor de los casos. Las excepciones son algunas organizaciones de gran tradición, como el CSUCA y los sectores sindicales o laborales. Representan un conglomerado de organizaciones muy heterogénea y con intereses diversos. Sus intereses en torno a la integración regional son difusos, y su relevancia es de orden social y político, aunque en algunos casos, como el de los pequeños productores, suponen un espacio emergente.

Su principal objetivo es el desarrollo socioeconómico de la región, como se puede ver en los documentos de posicionamiento del CCSICA, donde son mayoría. Promueven una integración multidimensional y centrada en el desarrollo, en contraste con un proceso volcado en los beneficios comerciales. Su apoyo es importante para consolidar la visión de la integración como un marco de consolidación de la democracia y la gobernabilidad en la región, acercando las instituciones a la ciudadanía. El desarrollo de estas redes sociales pueden aportar el sustento ciudadano que necesita el proceso.

No obstante, la valoración de estas organizaciones es un tanto compleja, debido a la falta de transparencia a la hora de informar acerca de sus asociados, estructura organizativa, participación de las bases, financiación, difusión, etc. Este hecho es crucial y debe ser resuelto a través del monitoreo de sus actividades por parte de los órganos rectores, dado que la sospecha sobre la representatividad termina incidiendo sobre la legitimidad y credibilidad de los órganos en su conjunto. Resulta, asimismo, un elemento de desconfianza por parte de los sectores empresariales.

Caso aparte merecen los sectores laborales, los cuales, si bien tradicionales, no han gozado habitualmente de gran fortaleza en la región.

La cuestión de los intereses de cada organización en el seno de los espacios institucionalizados y la desconfianza que se han generado no es menor, y afecta directamente al grado de acuerdos, al avance del proceso y al nivel de los debates estratégicos.

En lo que se refiere a las organizaciones presentes en alguno de los procesos de los capítulos nacionales, en general encontramos también representantes de todos los sectores, aunque a escala nacional. Predominan las organizaciones de tipo social y civil, aunque se intenta que los procesos estén liderados por algunas de las organizaciones miembros de los órganos regionales. Su problemática es todavía más crítica que las de los sectores sociales y civiles de ámbito regional.

Por último, existe un último aspecto a considerar, como es la apertura de estos espacios a un mayor número de organizaciones procedentes tanto de los sectores ya presentes como de otros sectores de la sociedad centroamericana. La normativa de tener presencia regional pudiera ser restrictiva para algunas organizaciones que aspirasen a ello, pero existen mecanismos que podrían solventar este obstáculo, como la construcción de estructuras federativas con otras organizaciones interesadas. La pluralización del proceso sería beneficiosa para el proceso en su conjunto, pues permitiría una mayor presencia de la integración en el tejido social centroamericano, promovería un debate mucho más abierto y contribuiría a dotar al CCSICA de mayor representatividad.

b) ¿Por qué son potenciales agentes de transformación institucional?

La capacidad de la sociedad civil como agente transformador es relativa, puesto que se ejerce de manera indirecta, a través de la incidencia interesada, de la acción colectiva en espacios institucionalizados formales y no formales. Las organizaciones deben implicarse para promover el interés de sus

miembros, teniendo en cuenta los cuatro factores que lo facultan: la capacidad de incidencia, la existencia de intereses comunes, la complementariedad y su configuración como alternativa innovadora.

Existen dos perspectivas en la acción colectiva, la económica y la política. En la primera, los grupos se organizan para presionar a las instituciones y así obtener transferencias y beneficios. Teóricamente, esta incidencia tiende a ofrecer costes positivos y negativos para la sociedad en general. Los costes positivos proceden de los atributos incorporados de la lógica del mercado: mayor competitividad sistémica a partir de la "democratización" en el acceso a la información y del ejercicio de la transparencia. Sin embargo, los costes negativos adquieren mayor peso, debido a que la asignación y desviación de recursos a favor de las coaliciones interesadas genera costes sociales y económicos (costes oportunidad); y también a que aumentan los costes administrativos debido a la complejidad añadida y al consiguiente incremento del tamaño del sector público. Son las posiciones clásicas de la teoría de la elección pública y de Mancur Olson en su "*Lógica de la acción colectiva*", y sus seguidores posteriores.

Desde la perspectiva política las connotaciones son, sin embargo, netamente positivas, aunque también encontramos costes procedentes del corporativismo y de la creación de redes clientelares que aspiran a la captura de rentas. En esta visión, los grupos se organizan y coordinan para perseguir fines y objetivos comunes cuya consecución les beneficia. Pero los efectos de esta acción colectiva reportan procesos políticos que benefician a la sociedad en general, debido a que se produce una fragmentación del poder y se ofrece resistencia a la omnipotencia política del Estado, en la visión pluralista. Proveen de valores y actitudes muy positivas para la promoción de la democracia y de la cohesión social, como la rendición de cuentas, la confianza, la participación, la cooperación, la solidaridad, etc.

En las organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso de integración centroamericano podemos encontramos estas dos posiciones, aunque como es lógico la realidad es mucho más compleja que la abstracción teórica. La realidad se encuentra muy alejada de una visión simplista. La primera posición correspondería a las organizaciones de intereses específicos y materiales, que son las del sector empresarial, las del sector laboral y la de algunos sectores productivos. La segunda está relacionada con los grupos de carácter social y civil, donde también se incluirían el sector laboral, el sector poblacional, el descentralizado y el académico.

En realidad, la formación de los grupos afronta problemas importantes. No está claro que el interés común sea un incentivo suficiente, ni que la racionalidad sea un método habitual de elección, si tomamos en cuenta el dilema social (dilema del prisionero) que plantea la elección racional: lo que es racional a nivel individual no siempre es racional a nivel colectivo. Por otro lado la acción colectiva proveedora de bienes públicos se encuentra amenazada por el incentivo racional de los "free rider", que tienen la posibilidad de no contribuir a su provisión y disfrutar igualmente de sus beneficios.

Este es, a grandes rasgos, el escenario al que se enfrenta la participación de la acción colectiva en un marco como el de la integración regional. En el mismo, se pueden distinguir una serie de factores que contribuyen a que la acción colectiva de las organizaciones de la sociedad civil se pueda convertir en un instrumento de transformación institucional.

El primer factor está relacionado con la ***capacidad de incidencia*** de las organizaciones de la sociedad civil, con la importancia de su masa crítica con respecto a los objetivos de la integración. Si el objetivo de la integración es el desarrollo de la región, y por consiguiente el impulso de los mercados regionales y las políticas de dotación de bienes públicos regionales, sin lugar a dudas es necesario contar con los actores protagonistas de esos mercados, porque ello contribuye a mejorar la eficacia de las políticas económicas. Las organizaciones empresariales, privadas y de productores representadas en los órganos de la institucionalidad aglutinan la práctica totalidad de los operadores de estos mercados. La eficiencia y la sostenibilidad de los mercados dependen, en gran medida, de la cooperación con los actores y agentes que lo conforman.

Esta capacidad de incidencia se evidencia, del mismo modo, en los niveles nacionales, debido a la relevancia de la acción de estos grupos en la economía y en la política de sus Estados. A menudo, la intervención de los grupos empresariales en las agendas gubernamentales de los países centroamericanos es casi trascendental. Menos relevante es la incidencia sobre el sistema político del resto de los sectores, debido a la cultura política y a la situación de inmadurez de buena parte de estas democracias, siempre con la excepción del caso costarricense.

Y no sólo en la esfera política es evidente la capacidad de estos grupos. También en la esfera social destacan como transmisores de tendencias o difusores de ideas y conceptos. Una mayor complicidad con el proceso podría convertirlos en los principales embajadores de la integración en las respectivas sociedades nacionales.

La generación de bienes públicos regionales es otro elemento que incentiva la comunión de intereses. Debido a las características y a la situación de

la región, los mercados no son capaces de proveer una serie de servicios necesarios para el desarrollo. Tampoco la mayoría de los gobiernos pueden afrontar inversiones en este tipo de servicios. Por tanto, se requiere una acción pública por parte de varios países para su dotación.

La paz, la democracia, la seguridad, la protección del medio ambiente, la prevención de desastres y el crecimiento económico sostenible con equidad son los principios que deben regir la creación de bienes públicos regionales. Todos ellos se configuran, en sí mismos, como un gran conjunto de bienes regionales de los que hasta ahora venía careciendo Centroamérica. Es aquí donde entroncan los intereses de los grupos sociales y civiles que participan en el proceso.

Por tanto, ***la complementariedad***, derivada de la existencia de intereses comunes entre el proceso de integración y la mayoría de los actores de la sociedad civil es un segundo factor que puede contribuir a la profundización del proceso. Estos intereses pueden ser específicos o materiales (crecimiento y desarrollo de los mercados), y difusos (generación de bienes públicos regionales). No obstante, la integración no es una estrategia destinada a los sectores privados y organizaciones sociales, sino para la sociedad en general. Pero ejerce un efecto catalizador y movilizador sobre estos, en base que actúan como beneficiarios finales.

En este sentido, las acciones de una parte completan las de la otra parte, esto es, son recíprocas. La involucración de las organizaciones de la sociedad civil, como actores mediadores y beneficiarios de las políticas comunes, ya sea en el nivel económico o en el nivel político, se complementan con la acción participativa de estos en el proceso, dotando a este último de legitimidad, gobernabilidad y credibilidad, al hacerlo más democrático. De este modo, ayuda a consolidar las instituciones regionales.

Un tercer factor podría situarse ***en la posición que estos grupos ocupan como alternativa innovadora al actual proceso***. La mayor participación y colaboración de estos grupos incorporan una opción novedosa al diseño y construcción de la integración. El protagonismo de la participación fomenta la aparición de nuevos liderazgos más allá de lo político, fragmentando el monopolio del poder de los Estados, democratizando y equilibrando el proceso. La incidencia de este factor puede determinar cambios en la demanda de políticas, hacer más laxos los niveles de intergubernamentalidad, reforzar la multidimensionalidad o promover el gradualismo del proceso, como ha ocurrido en el caso europeo. Todos ellos influyen directamente en la gobernanza del proceso.

La innovación puede llegar también de la mano de la colaboración y el apoyo técnico que estas organizaciones pueden aportar a la integración. Hemos visto como una de las debilidades que arrastraba el mismo era la falta de financiación y la debilidad de los cuadros funcionariales, si bien esto último se ha conseguido paliar recientemente. La experiencia de los actores puede ser una importante aportación técnica para los niveles subsistémicos de la integración, especialmente en lo que se refiere al diseño de políticas, estrategias, proyectos y programas, incluso en la ejecución, como de hecho viene ocurriendo ya en algunos casos.

En definitiva, estos tres factores facultan a estas organizaciones como agentes de cambio institucional. Sin embargo, existen otros factores hasta ahora más efectivos que lo están impidiendo.

c) ¿Por qué no es relevante el papel de la sociedad civil en el proceso?

A lo largo de este trabajo hemos analizado ya las múltiples razones que están impidiendo la puesta en práctica de la participación de la sociedad civil en el proceso. Aunque algunas de las razones son poderosas, como por ejemplo la precariedad financiera que azotó el sistema en la primera década, una vez reconducido el proceso en esta última época no parecen existir demasiados obstáculos para poder alcanzar mayores cotas de participación. Son necesarios argumentos más sólidos, por más que conocidos, de tal manera que nos permitan explicar la irregularidad institucional que soporta. Por si fuera poco, la extensión del catálogo y su origen diverso amenaza con dispersar las conclusiones principales, lo cual nos ha llevado a pensar en la pertinencia de llevar a cabo un ejercicio de ordenamiento de las razones fundamentales.

A nuestro juicio, son tres las razones explicativas. En primer lugar, nos encontramos con la propia debilidad estructural de los actores. Esta no es exclusiva de las organizaciones, sino que, en razonable lógica, se extiende a los órganos que le ofrecen cobertura.

Lo más determinante es la importante carencia de infraestructura organizacional, lo cual convierte a muchas de ellas en vehículos al servicio de determinados liderazgos. En estos casos, la propia transparencia y democratización que se demanda del sistema no es practicada a nivel interno, minando la credibilidad del discurso. Es habitual encontrarse con problemas a la hora de encontrar información acerca del número de asociados, de la estructura de gobierno, de las estrategias, del debate entablado en su seno interno, etc.

Las carencias financieras están presentes también en el desempeño cotidiano de los órganos y organizaciones. En vista de las dificultades para encontrar información sobre la masa social de las mismas y de las carencias de infraestructura que se observa, cabe preguntarse por la sostenibilidad de algunas de ellas y dónde radica el interés por la subsistencia.

Otra clave que determina la debilidad de los actores es el bajo nivel de formación de sus cuadros, que se agrava con un insuficiente conocimiento de la integración centroamericana y la escasa formación en integración regional, una característica que no es exclusiva de las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, un elemento que las dota de debilidad es la enorme heterogeneidad y fragmentación que las caracteriza. La multiplicidad de intereses y visiones complica la convocatoria de un diálogo productivo y la consecución de consensos. Las relaciones son, en muchos casos, difíciles, resultando imposible la generación de espacios de concertación.

Todos estos elementos se multiplican en el caso de las organizaciones que participan en espacios menos institucionalizados, como por ejemplo en los capítulos nacionales. Al mismo tiempo, suponen una importante cesura con respecto al potencial que muestran las grandes organizaciones empresariales, las cuales cuentan incluso con cuadros técnicos especializados a su servicio.

La segunda razón de peso es el bajo nivel de desarrollo que, en general, sufre la región, lo cual incide directamente en la construcción y funcionamiento de las instituciones. A pesar de los sustanciales avances registrados, la inmadurez de los distintos procesos políticos, sociales y económicos, se convierte en un elemento que disminuye de forma nada desdeñable el valor del producto resultante.

En este apartado se pueden inscribir buena parte de las debilidades que hemos identificado en el sistema, tales como los problemas de diseño, las asimetrías, las dificultades para la ejecución de las reformas, el incumplimiento de los mandatos, la insuficiente expresión orgánica y, en general, las dificultades en el funcionamiento de las instituciones que han caracterizado al sistema durante algunos años. La considerable mejoría registrada en los últimos años puede ser fruto de la evolución favorable y la estabilidad institucional de la que la región ha venido disfrutando en las últimas décadas.

Por parte de los gobiernos se señalan también falencias y falta de compromiso con el proceso. El enorme peso de lo político y lo intergubernamental, las asimetrías que caracterizan al sistema, la anomalía de la situación del

PARLACEN o la falta de cumplimiento de las obligaciones financieras son muestras evidentes del incumplimiento sistemático de las reglas.

Finalmente, la tercera razón es la desconfianza que se profesan entre los distintos sectores que forman parte del sistema. El origen de la misma se halla unido a la historia reciente y a la tradición social y política de la región. La debilidad institucional a la que antes aludíamos contribuye también de forma contundente.

La falta de confianza que mencionamos no se reduce a las organizaciones y corporaciones que forman parte de los grupos de la sociedad civil, sino que se amplía a la esfera política y sistémica de la integración. Algunos de los grandes problemas de la integración centroamericana se sustentan en la desconfianza que genera el propio proceso, al observar el escaso compromiso que asumen los gobiernos. El mantenimiento de un marco jurídico e institucional irregular, contradictorio y un tanto permisivo con el incumplimiento o alejamiento de la norma contribuye a deteriorar la confianza de la ciudadanía en general sobre el proceso. No es de extrañar que se genere desconfianza ante unos espacios participativos cuya efectividad muy pocos defenderían. Una muestra notable es la omisión a que está sometida la reglamentación de la consulta a los distintos comités consultivos de la sociedad civil. Aunque dicha consulta no es obligatoria, se ha ejercido de manera extraordinaria en algunas ocasiones, para lo cual se requeriría contar con un reglamento al uso. Este reglamento no existe en el marco del SICA, pero tampoco existe internamente en el CCSICA. La reglamentación incluiría tanto la disposición de la consulta como el diseño de los mecanismos y recursos para poder llevarla a cabo. Por otro lado, cuesta pensar en la racionalidad de la existencia de un espacio consultivo cuyo servicio no es obligatorio, que es lo mismo que decir que no es necesario.

Otra muestra fehaciente es la falta de articulación entre los distintos comités de representación sistémica y subsistémica de la sociedad civil en la integración. No existe justificación para que organismos cuya composición es común en una amplia mayoría de miembros no encuentre espacios de comunicación y coordinación. Sin embargo, es importante señalar que los avances en este último aspecto han sido importantes, merced al liderazgo de los últimos directorios del CCSICA y a la mayor sensibilidad por parte de los rectores de las secretarías sectoriales.

Finalmente, el hecho de que organizaciones tan diferentes compartan hoy día el mismo espacio supone ya un éxito de valor incalculable para la región. No sería justo finalizar este epígrafe sin subrayar los avances que se vienen manifestando y que ya hemos indicado en estas páginas. Así, la institucionalización de la

participación de los actores sociales en el SICA, llevada a cabo a través de los espacios conformados a tal efecto en el sistema, especialmente el CCSICA, nos muestra el único ejemplo de formulación de tipo supranacional realizado entre los distintos procesos de integración regional existentes en América Latina. Esta singularidad se ha forjado al amparo de su celosa autonomía, y lo ha convertido en uno de los más fervientes promotores de la profundización del proceso integracionista como instrumento de desarrollo para la región. De igual modo, el proceso de integración centroamericano se ha convertido en el ejemplo más avanzado de cuantos procesos de integración se pusieron en marcha desde la década de los noventa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. (2005). *Constitutions, Politics and Economics: A Review. Essay on Persson and Tabellini's The Economic. Effects of Constitutions.* MIT. Febrero 2005

Acemoglu, D.; Johnson, S.; y Robinson, J. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. En "*Handbook of Economic Growth*", edited by Philippe Aghion and Steve Durlauf. En http://elsa.berkeley.edu/~chad/handbook9sj.pdf (15-9-2009)

Aitkenhead, R. (1999) Los esfuerzos empresariales para la integración regional. En ESTADO DE LA REGION, "*Primer informe sobre el desarrollo humano de Centroamérica y Panamá*", 1999. Parte III, Capítulo 12, p. 348. Programa Estado de la Región. San José.

Alexander, J. (1994). *Las Paradojas de la Sociedad Civil*. Revista Internacional De Filosofía Política, nº 4, Noviembre de 1994.

Alonso, J. A. y Garcimartin, C. (2009). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones.* Editorial Complutense. Madrid.

Arato, A. (1996). *Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil.* Pautas para análisis futuros. En Isegoría, nº 13, 1996, pp. 5-17

Aristóteles (1993). *Política.* Ediciones Altaya, Barcelona.

Armstrong, K. A. y Bulmer S. J. (1998). *The governance of the Single European Market,* Manchester University Press, Manchester 1998.

Arriola, J. y Aguilar, J. (1995). *El movimiento sindical ante la integración centroamericana. De la frágil participación a la propuesta de Tratado de Integración Social.* Friedrich Ebert Stiftung. San José.

Asies-Segeplan, (2006). *Investigaciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana*. Volúmenes I, II, III y IV. Guatemala.

Avritzer, L. (1999). *Modelos de sociedad civil: un análisis de la especificidad del caso brasileño*. En Olvera, A. (eds.), "La sociedad civil: de la teoría a la realidad". El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos. México.

Balassa, B. (1980). *Teoría de la integración económica*. Uteha. México.

Banco Mundial (2005). *Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil*. Original: "*Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations*" Washington D. C. Marzo de 2005.

Barber, B. (2000). *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil.* Paidós, Barcelona.

Barber, B. (2004). *Democracia fuerte*. Editorial Almuzara, Córdoba.

Barceló, A. (1998). *Economía política radical.* Editorial Síntesis, Madrid.

Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós, Barcelona.

BID (2003). *Modernización del Estado*. Documento de estrategia. Washington, D.C. Julio de 2003.

BID/INTAL-PNUD (2001). *América Latina a principios del siglo XXI: integración, identidad y globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas.* Buenos Aires, 2001.

BID-CEPAL (1997). *La integración centroamericana y la institucionalidad regional.* México, diciembre de 1997.

Bobbio, N. (1977). *Gramsci y la concepción de la sociedad civil.* Editorial Avance, Barcelona.

Bottomore, T. (1992). *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*. Alianza Editorial, Madrid.

Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Editorial Anagrama. Barcelona.

Bouzas, R. (2005). *El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente*. En Revista de la CEPAL. Nº 85. Abril de 2005. En www.eclac.cl

Bresser Pereira, L. C. (1998). *La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*. En Desarrollo Económico, vol. 38, núm. 150, Julio-Septiembre de 1998, pp. 517-550

Buchanan, J. M. (1984). *El análisis económico de lo político: lecturas sobre la teoría de la elección pública*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

Bulmer S. (1982) *Domestic Politics and European Community Policy-Making,* Journal of Common Market Studies XXI: 349-363.

Bulmer S. (1994). *The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach,* Journal of Public Policy 13: 351-380

Bulmer-Thomas V. y Douglas Kincaid A (2000). *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburg.

Burki S. J. y Perry G. E. (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998. En http://wbln0018.worldbank.org

Caldentey Del Pozo, P. (1998). *La integración regional como estrategia de desarrollo económico y social*. En Sanahuja, J. A. y Sotillo, J. A. (eds.). "Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio". Los libros de la catarata. IUDC/UCM, Madrid.

El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Tegucigalpa, 1997.

Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional. En SICA-CEPAL, "Beneficios y costos de la integración centroamericana". México, 2004. En http://www3.cepal.org.mx/sica

Caldentey del pozo, P. y Romero, J. J. *El sica y la ue: la integración regional en una perspectiva comparada.* Fundación ETEA, Colección Estudios Centroamericanos, Volumen 1. San Salvador, 2010.

Campbell E. (1999). *Integración centroamericana, género y mujeres.* En Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (editores). Proyecto SICA/ CERLAC/PAR. "Hacia una integración desde abajo: Participación, sociedad civil e integración centroamericana. San Salvador.

Cardoso, F. H. Y Faletto, E. (1999). *Dependencia y desarrollo en América Latina.* Siglo XXI, México.

Casas Gragea, A. M. (2002). *La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: el caso de la Comunidad Andina.* Revista Integración & comercio. Año 6, número 16, Enero-Junio 2002. BID-INTAL

El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional. Tesis doctoral. Universidad de Córdoba. 2003.

Castells, M. (2000). Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos. En Isegoría, nº 22, 2000, pp. 5-17

CEPAL (2001). *El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración.* México, 1995

Transformación productiva con equidad. Chile, 1990.En http://www.eclac.cl

Centroamérica: desarrollo, política macroeconómica y sustentabilidad social. México, 2001. En www.eclac.org/mx.

CEPAL-SICA (2004). *La integración centroamericana: beneficios y costos. Documento de síntesis.* Mayo, 2004. En www.sgsica.org

CIOS-ORIT-CEE (1992). *La posición sindical.* Cuaderno nº 3. Serie: La integración Centroamericana (1992), p. 5

Cline, W. R. y Delgado, E. (1978). *Economic integration in Central America,* The Brookings Institution, Washington.

Cohen Orantes, I. (1981) *El concepto de la integración*. En Revista de la CEPAL, nº 15.

Ensayos sobre la integración centroamericana. BCIE, Tegucigalpa, 1988.

Cohen, J. L. y Arato, A. (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica, México.

Colburn, F. y Sánchez, F (2000). *Empresarios centroamericanos y apertura económica*. INCAE, Guatemala.

COMITÉ CONSULTIVO DEL SICA, CC-SICA (2000). Agenda de la sociedad civil centroamericana. Foro de la sociedad civil centroamericana (organizado por la Secretaría Permanente del CSUCA). San Salvador, Noviembre de 2000.

Plan de trabajo del CC-SICA, 2003. Estrategia de posicionamiento e incidencia, acciones inmediatas y Plan de Sostenibilidad financiera. Centroamérica, Enero de 2003. En www.ccsica.org (28-5-2006)

Documento de posición frente al proceso de reforma integral del Sistema de la Integración Centroamericana SICA. Centroamérica, Septiembre de 2004. (En www.ccsica.org (28-5-2006)

Plan de Acción para el fortalecimiento del CC-SICA 2006. Aprobado en Asamblea Plenaria. San Salvador, El Salvador, 17 y 18 de Noviembre de 2005. FUNPADEM. San José, Febrero de 2006.

Boletín del CCSICA nº 1. Año 2006. 10 de febrero de 2006. En www.ccsica.org (8-4-2006)

Boletín del CCSICA nº 2. Año 2006. 14 de febrero de 2006. En www.ccsica.org (8-4-2006)

Comunicado de Prensa nº 1. Fortalecimiento del órgano centroamericano de la sociedad civil. Febrero de 2006. En www.ccsica.org (8-4-2006)

Comunicado de Prensa nº 2. Perspectivas y retos de la cooperación, el comercio y la integración. Febrero de 2006. En www.ccsica.org (8-4-2006)

Comunicado de Prensa nº 3. Carta del directorio del CC-SICA al presidente y dirigentes de Centroamérica por el Diálogo. Marzo de 2006. En www.ccsica.org (8-4-2006)

Boletín del CCSICA nº 3. Año 2006. 17 de Mayo de 2006. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Boletín del CCSICA n 4. Año 2006. 21 de Junio de 2006. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Boletín del CCSICA nº 5. Año 2006. 30 de Agosto de 2006. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Comunicado de Prensa nº 4. Sociedad civil de Centroamérica demanda participar en las negociaciones comerciales con la Unión Europea. Noviembre de 2006. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Boletín del CCSICA nº 6. Año 2007. 22 de Febrero de 2007. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Boletín del CCSICA nº 7. Año 2007. 23 de Marzo de 2007. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Comunicado de Prensa nº 5. El CCSICA se reúne con redes centroamericanas de ONG´s. Marzo de 2007. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Comunicado de Prensa nº 6. Diálogo de la sociedad civil sobre el acuerdo UE-CA. Abril 2007. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Comunicado de Prensa nº 7. La Unión Europea, el SICA, PAIRCA junto con FLACSO y el CC- SICA, crean un fondo por más de 500.000 euros para la "Integración Regional Incluyente". Agosto de 2007. En www.ccsica.org (12-1-2008)

Comunicado de Prensa nº 8. Sociedad civil y gobiernos centroamericanos sellan mecanismo de participación en las negociaciones del AdA UE-CA. Mayo 2007. En www.sica.int/ccsica (15-4-2008)

Estatuto Constitutivo CCSICA. Versión modificada según acuerdo de la Asamblea Plenaria del CC-SICA, realizada en la ciudad de Managua. Managua, 31 de Agosto de 2007. FUNPADEM-PAIRCA. San José, 2007.

Marco referencial para la consulta de la sociedad civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación, Unión Europea-Centroamérica. Aprobado en la Asamblea plenaria Extraordinaria del CC-SICA. Managua 30-31 de Agosto de 2007. FUNPADEM-PAIRCA. San José, 2007.

Propuesta estratégica para orientar el desarrollo y la integración centroamericana. Aprobado para su publicación por la Asamblea Plenaria Extraordinaria del CC-SICA. Managua, Agosto de 2007. FUNPADEM-PAIRCA. San José, 2007.

Carta Abierta. Presidente del Directorio del CCSICA. 10 de Octubre de 2007. En www.ccsica.org (14-5-2008)

Carta a los negociadores. Presidente del Directorio del CCSICA. 22 de Octubre de 2007. En www.ccsica.org (14-5-2008)

Boletín del CCSICA nº 8. 3 de Marzo de 2008. En www.ccsica.org (14-5-2008)

Memoria Segundo Foro Regional de Consulta de la Sociedad Civil sobre el Acuerdo de Asociación UE-CA. Tegucigalpa, 19 y 20 de Febrero de 2009. En www.sica.int/ccsica (25-3-2009)

CORTINA, A. (1994). ***La ética de la sociedad civil***. Anaya, Madrid.

CUNILL GRAU, N. (1995). *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en busca de nuevos sentidos.* En Reforma y Democracia (CLADS). Número 4, Julio de 1995, Caracas.

Dagnino, E.; Olvera, A.; y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica de México. México.

DAHL, R. (1992). *La democracia y sus críticos.* Paidós. Barcelona.

De La Ossa, A. (1998). *Gran Caribe: mecanismos para profundizar la participación de los actores sociales en el proceso de regionalización*. En Jácome, F. y Serbin, A. (coords.) "Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe". Caracas, Venezuela, 1998, p. 141-170

Integración centroamericana y desarrollo social: los desafíos pendientes. En Sanahuja, J. A. y Sotillo, J. A. "Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio". Los libros de la catarata. IUDC/UCM. Madrid, 1998.

La unión centroamericana: conclusiones y perspectivas. Editorial CRIES. Caracas, 1999.

Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional. En Podestá, B.; Gómez Galán, M.; Jácome, F. y Grandi, J. CEFIR-CIDEAL-INVESP. Madrid 2000

De Sebastián, L. (1988). *La crisis de América Latina y la deuda externa.* Sociedad Quinto Centenario. Alianza Editorial, Madrid.

Devlin, R.; Estevadeordal, A. (2001). *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo americano? Documento de trabajo nº 7. Agosto de 2001. BID/INTAL/ITD/STA*

Devlin, R.; Estevadeordal, A. y Stein, M. (2002). *Más allá de las fronteras.* El nuevo regionalismo en América Latina. BID. Washington DC.

Díaz Salazar, R. (1991). *El proyecto de Gramsci.* Ediciones Hoac-Anthropos, Barcelona.

Divar, J. (1990). *La democracia económica. Universidad de Deusto, Bilbao.*

Dumazert, P. (1999). *Enfoque estratégico centroamericano sobre reconstrucción y transformación desde la sociedad civil organizada nacional y regionalmente.* CRIES. Mayo de 1999, p. 17

Eggertsson. T. (1995). *El comportamiento económico y las instituciones. Alianza Editorial.* Madrid.

Enríquez, A. (coord.), (1999). *Integración económica centroamericana y participación de la sociedad civil.* En Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (editores). Proyecto SICA/CERLAC/PAR. "Hacia una integración desde abajo: Participación, sociedad civil e integración centroamericana". San Salvador, 1999, p. 33-54

Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.). (1995). *Regional organization and international order.* Oxford University Press, New York.

FEDEPRICAP (1991). *Declaración de Tegucigalpa. Primer Congreso de la libre empresa para la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano.* FEDEPRICAP, Tegucigalpa, Honduras, 6 al 8 de junio de 1991.

Declaración de San Salvador. Segundo Congreso centroamericano de la libre empresa: globalización de la economía: un reto para Centroamérica. FEDEPRICAP. San Salvador, El Salvador, 2 al 3 de julio de 1992.

Memoria 1989-1990, 1990-1991, 1991-1992. FEDEPRICAP Guatemala, 1993

Ferguson A. *An Essay on the history of civil Society*. En http://print.google.com/ (7/11/05)

Fligstein, N. y Stone Sweet, A. (2001). *Institutionalizing the Treaty of Rome*, en A. Stone Sweet, W. Sandholtz y No. Gligstein (eds.), "The Institutionalization of Europe", Oxford University Press, Oxford.

Frade, C. (2003). *La sociedad civil, una arena en disputa*. En Vidal Beneyto, J. (director). "Hacia una sociedad civil global", pp. 193-198. Taurus. Madrid, 2003.

Frey, B. (1987). *Para una política económica democrática*. Alianza editorial. Madrid.

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta, Barcelona.

FUNDACIÓN ARIAS (1998). *Directorio de organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, 1998*. Fundación Arias. San José.

FUNDACIÓN PARA LA DEMOCRACIA –FUNPADEM (2004). *Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*. Foro Regional. San Salvador, Mayo de 2004. En www.ccsica.org (28-5-2006)

Garretón, M. A. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. En CEPAL, serie Políticas Sociales nº 56. Santiago de Chile, octubre de 2001.

La transformación de la acción colectiva en América Latina. En Revista de la CEPAL, nº 76. Abril de 2002.

Gellner, E. (1996). *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales.* Paidós, Barcelona.

Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad.* Alianza editorial, Madrid

Giner, S. (2003). *Avatares de la sociedad civil: pasado, presente y porvenir.* En Vidal Beneyto, J. (director). Hacia una sociedad civil global, pp. 157-177. Taurus, Madrid.

Giner, S.; Lamo De Espinosa, E.; y Torres, C. (1998). *Diccionario de sociología.* Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Glaeser, E.; Laporta, R.; López De Silanes, F. y Shleifer, A. (2004). *Do institutions cause growth?. En Journal of Economics Growth.* Volume 9, number 3, Septiembre de 2004

Gómez Gil, C. (2004). *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global.* Icaria editorial, Barcelona.

González, A. (2005). *La aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos.* OEA, Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad. Washington, 2005. En http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18_SPA_AGonzalez.pdf

Granados, J. (2001). *La integración comercial centroamericana: un marco interpretativo y cursos de acción plausible.* INTAL-BID, documento de divulgación nº 8. Buenos Aires, 2001, p. 36

Granados, J., Lizano, E. y Ocampo, F. (2008). *El desafío de un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.* Edita Academia de Centroamérica, 2008. San José, C. R. 338p. ISBN 978-9977-21-080-3

Grien, r. (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina.* Fondo de Cultura Económica, México.

Grinspun, R.; Alvarenga, C.; y Shamsie, Y. (Editores) (1999). *Hacia una integración desde abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana.* SICA/CERLAC/PAR. San Salvador.

Guerra Borges, A. (1988). *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas.* CRIES-UNAM-Editorial de Cultura Popular. México, 1988.

La integración centroamericana ante el reto de la globalización (antología). CRIES, Managua, 1997.

Haas, E. B. (1961). *International integration. The European and the Universal Process.* International Organization XV: 36-392, nº 1961.

Habermas, J. (1994). *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social.* Ediciones Altaya. Barcelona.

Hall, P. (1993). *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1993

Hall, R. E.; Jones, Ch. I. (1999). *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?* The Quarterly Journal of Economics. February 1999, Vol. 114, No. 1, Pages 83-116.

Hardt M. (2004). *La desaparición de la sociedad civil.* En http://www.espaimarx.org/3_24.htm (30/6/2004)

Hayek, F. V. (1978). *Los fundamentos de la libertad.* Unión editorial. Madrid.

Hegel, G. W. (1987). *Filosofía del derecho.* Editorial Claridad. Buenos Aires.

Held, D. (1993). *Modelos de democracia.* Alianza editorial. Madrid.

Hirsch, F. (1984). *Los límites sociales al crecimiento.* Fondo de Cultura Económica. México.

Hobbes, T. (1994). ***Leviatán.*** Ediciones Altaya. Barcelona.

Huntington, S. P. (1996). *El orden político en las sociedades en cambio.* Paidós. Barcelona.

Hurrell, A. (1995). *Regionalism in theoretical perspective.* En Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds). Regionalism in world politics. Regional organization and international order. Oxford University Press, New York.

INCAE y HIID (1999). *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible.* INCAE/CLCDS, HIID. Alajuela, Costa Rica.

INFORME SANDFORD (1989). *Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica.* Editorial Tecnos. Madrid.

JácomE, F. y Serbin, A. (1998). *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe.* INVESP-Nueva Sociedad-CRIES. Caracas, 1998.

Jouve, B. (2004). *La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización.* Revista de Ciencia Política/Volumen XXIV/Nº 2/2004/116-132.

Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global.* Tusquets editories. Barcelona.

Kant, I. (1993). *Metafísica de las costumbres.* Ediciones Altaya. Barcelona.

Kaufmann, D.; Kraay, A. y Zoido Lobatón, D. (1999) *Asuntos sobre la calidad del gobierno.* Documento de trabajo. Políticas de Estudio. Banco Mundial. En http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2196_synth_esp.pdf (15-9-2009)

Keane, J. (1992). *Democracia y sociedad civil.* Alianza Editorial. Madrid.

Keohane, R. y Hoffmann, S. (1991). *Institutional Change in Europe in the 1980s.* En "The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change", Westview Press, Boulder, 1991

Kitamura, H. (1964). *La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas.* En M. S. Wioncezk "Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas", pp. 26-51. Fondo de Cultura Económica de México. México, 1964.

Kliksberg, B. (2000). *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo.* INTAL divulgación. Documento de Divulgación 7.

Kowalchuk, L. y Grinspun, R (1999). *Talleres nacionales sobre sociedad civil e integración centroamericana.* En Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (editores). Proyecto SICA/CERLAC/PAR. "Hacia una integración desde abajo: Participación, sociedad civil e integración centroamericana". San Salvador, pp. 207-228

KRUEGER, A. (1996). *La economía política de la reforma en los países en desarrollo.* Alianza. Madrid.

Kuczynski, P. P. y Williamson, J. (2003). *After the Washington Consensus: Restoring Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 2003.

La Porta, R.; Lopez-De-Silanes, F.; Shleifer, A. y Vishny, R. W. (1999) *The quality of government.* Journal of Law, Economics and Organization 15 (1999), pp. 222–279.

Larraín, J. (1996). *Modernidad, razón e identidad en América Latina*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Lavoie, M. (2005). *Economía postkeynesiana: un antídoto de pensamiento único.* Icaria. Barcelona.

Lechner, N. (1994). *La problemática invocación de la sociedad civil.* Revista Foro (Bogotá, Colombia), nº 28, enero, pp. 24-33. www.foro.org.co/revista_foro/revista.htm (29/11/2005)

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.* Ariel. Barcelona.

Lin, Ch. y Nugent, M. (1995). ***I**nstitutions and Economic Development*. Handbook of Development Economics, Vol IIIA, Elsevier. 1995

Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation,* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Lipset, S. M. (1987). *El hombre político: las bases sociales de la política*. Editorial Tecnos. Madrid.

Lizano Fait, E. (2004). *Integración y desarrollo en Centroamérica*. BCIE. Tegucigalpa.

Locke, J. (1994). *Segundo tratado sobre el gobierno civil.* Ediciones Altaya. Barcelona, 1994.

Macpherson, C. B. (1997). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial. Madrid.

Macpherson, C. B. (2005). *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke.* Editorial Trotta. Madrid.

Marcuse, H. (1994). *El hombre unidimensional.* Editorial Ariel. Barcelona.

Mariscal, N. (1983). *Integración económica y poder político en Centroamérica*. UCA editores. San Salvador.

Teorías políticas de la integración europea. Editorial Tecnos. Madrid, 2003.

Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social.* Alianza. Madrid.

Mauro, P. (1995). *Corruption and growth.* Quarterly Journal of Economics 110 (1995), pp. 681–712

Mazora, M. (2003). *La Sociedad Civil en Hegel. Crítica y reconstrucción conceptual.* Ediciones del signo. Buenos Aires.

Mill, J. S. (1965). *De la libertad; del gobierno representativo. La esclavitud femenina.* Editorial Tecnos. Madrid.

Monterrosa, C. (1998). *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio.* En Sanahuja, J. A. y Sotillo, J. A. (coords.) p. 227-228.

La sociedad civil frente a la institucionalidad del SICA. En Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (editores). Proyecto SICA/CERLAC/PAR. "Hacia una integración desde abajo: Participación, sociedad civil e integración centroamericana". San Salvador, 1999, pp. 71-86

Morales A. y Cranshaw, M. I. (1997). *Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración centroamericana.* FLACSO. San José.

Morales, A. La sociedad civil y el laberinto regional en Centroamérica. En Sanahuja, J. A. y Sotillo, J. A. (coords.). "Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio". La Catarata. Madrid, 1998. Pp. 203-218

Moravcsik, A. (1995). *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder,* Journal of Common Market Studies 33: 611-628, 1995

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical.* Paidós. Barcelona.

NORTH, D. C. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica.* Alianza Editorial. Madrid.

Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y Utopía.* Fondo de Cultura Económica. México.

OFFE, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales.* Editorial Sistema. Madrid.

Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Editorial. Madrid, 1990.

Olson, M. (1971). ***T**he logic of collective action: public goods and the theory of groups.* Harvard University Press. Cambridge, MA (1971)

Olvera, A. J. (2006). *El discurso de la sociedad civil en el espacio público internacional. Lecciones para planificadores.* Ponencia para el Seminario PRODEV. BID, México.

Olvera, A. J. (coord.), (2001). *La sociedad civil.* De la teoría a la realidad. El Colegio de México. México, 2001

Osterlof, D. y Nowalski, J. (2007). *La integración centroamericana. Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico.* Colección prospectiva 11. San José, Asociación Instituto de estudios superiores para el desarrollo sostenible y humano CIDH. San Jose.

Panfichi, A. (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur.* Pontificia Universidad Católica de Perú/Fondo de Cultura Económica. México.

PARLAMENTO CENTROAMERICANO (2003). *Cumbres Presidenciales centroamericanas (Recopilación).* Vol. I, II y III. PARLACEN, Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Dirección de Documentación. Guatemala, 2003

Pearce, J. (2002). *El desarrollo, las ONG y la sociedad civil: el debate y su futuro.* En Desarrollo, ONG y Sociedad Civil (Varios autores). Intermón Oxfam. Barcelona 2002, pp. 14-45.

Peña, J. (2003). *La sociedad civil.* En Arteta, A.; García Guitián, E. y Máiz, R. (eds.), "Teoría política: poder, moral, democracia", pp. 196-209. Alianza Editorial. Madrid, 2003.

Pérez Díaz, V. (1993). *La primacía de la sociedad civil (el proceso de formación de la España democrática).* Alianza Editorial. Madrid.

Sociedad civil: una interpretación y una trayectoria. En Isegoría, nº 13, 1996, pp. 19-38.

La esfera pública y la sociedad civil. Taurus. Madrid, 1997

Sueño y razón de América Latina. Taurus. Madrid, 2005

Peruzzotti, E. (2002). *Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina.* En Panfichi, A. (eds.), "Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur". Fondo de Cultura Económica de México & Pontificia Universidad Católica de Perú. México, pp. 78-117

Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política.* Editorial Gedisa. Barcelona, 2003.

PNUD (2001). *UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement.* En http://www.undp.org/partners/civil_society/ (15-9-2009)

Podestá, B.; Gómez Galán, M.; Jácome, F. y Grandi, J. (2000). *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional.* CEFIR-CIDEAL-INVESP. Madrid.

Popper, K. (1967). *La sociedad abierta y sus enemigos.* Editorial Paidós. Buenos Aires.

Poulantzas, N. (1979). ***Estado, poder y socialismo.*** Siglo XXI editores SL. Madrid.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN-REGIÓN (2008). *Estado de la región en desarrollo humano sostenible, 2008. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica.* Programa Estado de la Región. San José.

PUTNAM, R. D. (2003). *El declive del capital social.* Galaxia Gutemberg-Círculo de Lectores. Madrid.

RABOTNIKOF, N. (1999). *La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo.* Perfiles Latinoamericanos Nº 15, 12/1999, FLACSO-México, pp. 27-46.

Rabotnikof, N., Riggirozzi, M. P. y Tussie, D. (coord.). (2002). *Sociedad Civil y Organismos Internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación*. En Panfichi, A. "Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur". Fondo de Cultura Económica. México.

Rawls, J (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación.* Paidós. Barcelona, 2002.

Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D. E. (2008). *Enfoque teórico metodológico para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y El Caribe.* En Configuraciones Latinoamericanas. Número 1, Enero-Junio de 2008. En http://www.configuracioneslatinoamericanas.com/pdf/n1/enfoqueteorico_rocha.pdf (8-11-08)

Rodriguez braun, C. (2000). *Estado contra mercado.* Taurus. Barcelona.

Rodrik, D. (2003). *Growth strategies.* En http://ksghome.harvard.edu/drodrik/growthintro.pdf.

Rodrik, D. y Subramanian, A. (2003). *La primacía de las instituciones (y lo que implica).* Finanzas & Desarrollo, Junio de 2003. En http://imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/rodrik.pdf (14-9-2009)

Rodrik, D.; Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integrations in Economic Development.* Journal of Economic Growth, 9, 131-165, 2004.

Rosanvallon, P. (1995). *La crisis del Estado Providencia.* Editorial Civitas. Madrid.

Rousseau, J. J (1993). *El contrato social.* Ediciones Altaya. Barcelona.

Rueda-Junquera, F. (1999). *La reactivación del Mercado Común Centroamericano.* Universidad de Burgos. Burgos.

Salamon, L. M.; Anheier, H. K.; List, R.; Toepler, S.; Sokolowski, W.; y colaboradores (2001). La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo. Fundación BBVA. Bilbao.

Sampedro, J. L. (1998). Triple nivel, doble estrategia y otro desarrollo. En "El trimestre económico" nº 199. México, p p. 1655-1675.

Sanahuja, J. L. (2007). *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas.* Revista de Pensamiento Iberoamericano, nº 0. Segunda época, enero de 2007, pp. 75-106

Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, pp. 11-54, nº 7, año 2008-2009. CEGRE, CIEI, CIEM, CRIES. Buenos Aires, 2008. En www.cries.org

Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En Serbin, A.; Martinez, L. y Ramanzini Júnior, H., Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Nº 9. CRIES, Buenos Aires, 2012, pp. 19-72.

Sanahuja, J. L. y Sotillo, J. A. (coords.), (1998). *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio.* Editorial los libros de La Catarata. Madrid.

Sandholtz W. y Stone Sweet, A. (1998). *European Integration and Supranational Governance,* Oxford University Press, Oxford, 1998.

Sandholtz W. y Zysman, J. (1993). *Institutions and Collective Action. The New Telecommunications in Western Europe,* World Politics 45: 242-270.

Santos Carrillo, F; Caldentey Del Pozo, P. y Romero, J. J. (2010). *La integración centroamericana: una experiencia de formación de funcionarios.* Colección de estudios centroamericanos, nº 2. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Santos Carrillo, F. (2009). *De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo de la Sociedad Civil de SICA.* En Revista Pensamiento Propio nº 29, Año 14. Publicación Trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Enero – Julio 2009.

El rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional: virtualidad y aspiración. Análisis Comparativo Comité Económico y Social Europeo-Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano. En CASAS Gragea, A. M. y Ochman, M. (coord.) Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, pp. 301-328. EGAP-Miguel Angel Porrúa Editores. México, 2008

Schiff, M. y Winter, L. A. (2004). *Integración regional y desarrollo.* Banco Mundial y Editorial Alfaomega. Bogotá.

Schmitter, P. (1970). *A Revised Theory of Regional Integration,* International Organization 24: 836-868.

Schumpeter, J. A. (1965). *Imperialismo y clases sociales.* Editorial Tecnos. Madrid.

SECRETARÍA GENERAL DEL SICA (2008). *Cuarto informe del estado de ejecución de los acuerdos presidenciales.* Dirección de Planificación y Análisis. San Salvador, mayo de 2008. En www.sica.int

Instrumentos jurídicos del SICA. San Salvador, junio de 2008.

Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región.* Documento de Trabajo. Noviembre de 2005

Segreda, L. Y Camacho, D. (1999). *El papel de las ONG en el proceso de integración centroamericana, democracia y derechos humanos: la experiencia de CODEHUCA.* En Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (editores). Proyecto SICA/CERLAC/PAR. "Hacia una integración desde abajo: Participación, sociedad civil e integración centroamericana". San Salvador, pp. 147-164

Seligman, A. (1992). *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton, 1992, (en http//:print.google.com)

SEN, A. (1997). *Bienestar, justicia y mercado.* Paidós. Barcelona.

SERBIN, A.; MARTINEZ, L. y RAMANZINI JUNIOR, H. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Nº 9. Buenos Aires. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas Sociales (CRIES), 2012.

SERBIN, A. (2000). La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización. En PODESTÁ, B.; GÓMEZ GALÁN, M.; JÁCOME, F. y GRANDI, J. Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional. CEFIR-CIDEAL-INVESP. Madrid.

SERBIN, A. (comp.), (2003). Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana. Siglo XXI-Universidad de Belgrano. Buenos Aires, 2003.

SOJO, C. (2008). La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina. FLACSO Costa Rica, San José.

STONE SWEET, A; W. SANDHOLTZ y N. FLIGSTEIN (eds.), (2001). The Institutionalization of Europe, Oxford University Press, Oxford, 2001

TANGERMANN, K. D. (compilador) (1995). Ilusiones y dilemas. La democracia en Centroamérica. Flacso. San José de Costa Rica, 1995

TEZANOS, J. F. (2005). La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas. Biblioteca Nueva. Madrid, 2005

TOCQUEVILLE, A. (1985). La democracia en América. Editorial Orbis SA. Barcelona.

TOMASSINI, L. (1993). Estado, gobernabilidad y desarrollo. BID. Washington.

Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. BID. Washington, 1996. En http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-TOMASSINI-S.pdf

TOURAINE, A. (1989). América Latina. Política y sociedad. Espasa Calpe. Madrid.

UNIVERSIDAD DE WARWICK (2003). Democratizar la economía global. El rol de la sociedad civil. Centro para el estudio de la globalización y la regionalización (CSGR). Coventry, Reino Unido. En www.csgr.org (30/9/2005)

VALLESPIN, F. (1996). Sociedad civil y crisis de la política. En Isegoría, nº 13, abril 1996, pp. 39-58

VIDAL BENEYTO, J. (comp.). (2003). Hacia una sociedad civil global. Taurus. Madrid, 2003

WALLERSTEIN, I. (2004). Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Editorial Akal. Madrid.

WHAITES, A. (2002). Puntualizando sobre la sociedad civil: las ONG, el Estado y la teoría política. En Desarrollo, ONG y Sociedad Civil (varios autores), Intermón Oxfam, Barcelona 2002, pp. 137-157.

ZABALA, W. Integración centroamericana y participación de la sociedad civil: impacto sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (editores). Proyecto SICA/CERLAC/PAR. "Hacia una integración desde abajo: Participación, sociedad civil e integración centroamericana". San Salvador, 1999. Pp. 125-146



Este libro se imprimió
en Talleres Gráficos UCA
en Agosto de 2013.
La edición consta de 1000 ejemplares.

En estos últimos años el SICA se ha consolidado como un ámbito esencial para enfrentarse a determinados problemas estructurales de la región y ha concitado el interés y el acercamiento de buena parte de los protagonistas del desarrollo en Centroamérica. Su desempeño reciente permite mostrar algunos logros en la combinación de esfuerzos conjuntos entre estados miembros para enfrentar esos problemas y ha generado nuevos espacios de diálogo y distintos instrumentos de acción.

Pese a sus indudables avances, la integración centroamericana tiene todavía pendiente su legitimación definitiva como espacio de diseño y negociación de políticas públicas eficaces para el desarrollo. Al respecto, muchos analistas centroamericanos coinciden en dos elementos determinantes para asegurar la eficacia de la integración. Por una parte, la adopción de decisiones firmes de reforma institucional en torno a la definición del proceso de toma de decisiones y las competencias de órganos e instituciones en él. Por otra parte, la explicitación de los objetivos específicos de cada estado miembro en la integración y, en función de estos, la definición de las estructuras institucionales nacionales de seguimiento del proceso. En ambos casos, la participación de los representantes de la sociedad civil destaca como un factor primordial para facilitar la cercanía y legitimación del SICA por la ciudadanía regional.

El presente trabajo se centra precisamente en este asunto, como resultado de una profunda investigación desarrollada por el autor sobre la manera en que se ha organizado la sociedad civil regional para participar en el SICA y en la forma en que sus Estados Miembros definieron su presencia y funciones. En ese sentido, plantea la necesidad de profundizar en el estudio riguroso de la idiosincrasia del proceso de integración centroamericana desde la perspectiva del acercamiento de la sociedad civil al mismo y ofrece valiosas aportaciones sobre los elementos que pueden contribuir al fomento de una adecuada representatividad y participación de la sociedad civil en la integración. Una reflexión que el autor hace en el marco de su análisis sobre los retos que el propio proceso de integración se debe plantear en los próximos años.

FUNDACIÓNETEA
PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

EMBAJADA DE ESPAÑA EN EL SALVADOR

aecid
OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN

DESARROLLO · INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA · LIBERTAD · DEMOCRACIA · PAZ · SICA