

3.23 • Integração regional e multilateralismo

Diplomacia e estabilização, dinâmicas de integração regional da América Central

Marisa Borges

NO DIA EM QUE A GUATEMALA assumiu a Presidência Pró-Tempore do *Sistema de Integración Centroamericano* (SICA) para o primeiro semestre de 2015, o presidente Perez Molina reforçou o compromisso político com o processo de integração. Contudo, e como a história de integração na América Central tem demonstrado, este compromisso tem variado na sua concretização.

As dinâmicas de integração antes do SICA

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua iniciaram a integração regional em 1951 com a criação da *Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA) e posteriormente, em 1960, com o Tratado de Integração Económica, que estabeleceu o *Mercado Comum Centroamericano* (MCCA). Entendida como passo necessário para um mercado regional dinâmico, a sua materialização esbarrou em dinâmicas (geo)políticas e económicas importantes que afetaram o dinamismo comercial dos primeiros anos.

Por um lado, a região enfrentou as consequências de uma crise económica mundial e do ajustamento estrutural. Para além disto, e associado ao modelo de desenvolvimento dos programas de ajustamento estrutural, a agenda económica de crescimento da década de 80 promovia um modelo exportador, afastado da integração do MCCA. Por outro lado, a América Central foi palco de conflitos armados que ameaçaram assumir uma dimensão regional. É importante notar que, embora seja necessário olharmos para a história de cada um dos países para compreendermos as causas dos conflitos, a bipolaridade afetou claramente os conflitos armados que assolavam a Nicarágua, El Salvador e a Guatemala. Concretamente, a luta contra o comunismo e o medo de um efeito dominó na região traduziram-se num envolvimento, direto e indireto, de outros países – o papel dos EUA e das Honduras na Nicarágua é paradigmático neste sentido.

Paradoxalmente, foi esta tensão que afirmou uma solução regional para os conflitos. A reunião em Esquipulas (1986) dos presidentes da Guatemala, Costa Rica, Nicarágua, Honduras e El Salvador acabou por reavivar as dinâmicas de integração regional. Esta diplomacia estabeleceu as Reuniões de Presidentes como instância decisora no processo de integração e criou o *Parlamento Centroamericano* (Parlacen) para legitimar o processo e reforçar a representatividade democrática. Este fôlego traduziu-se num novo quadro institucional, que encontrou num contexto regional e internacional em mudança o espaço necessário para se afirmar.

SICA: o marco institucional da integração

De facto, a região debateu-se no início da década de 90 com uma condição geopolítica diferente

e um contexto económico complexo: com o fim da bipolaridade, os EUA perderam interesse estratégico na região, enquanto a afirmação dos pressupostos económicos do consenso de Washington, e os processos de globalização e de integração noutros espaços apontaram a integração regional como um caminho necessário para uma dinamização económica e inclusão da região na economia mundial.

Contudo, a dispersão de instituições não favorecia este propósito: se a Reunião de Presidentes e o Parlacen passaram a representar uma dimensão política do processo, a integração económica assentava ainda no MCCA, um modelo de integração afastado das políticas económicas em vigor. Neste sentido, assumiu-se a necessidade e de uma redefinição institucional e normativa¹.

“
Todos os Estados que constituem o SICA são simultaneamente membros de outros projetos em que a integração/cooperação económica é uma prioridade.
 ”

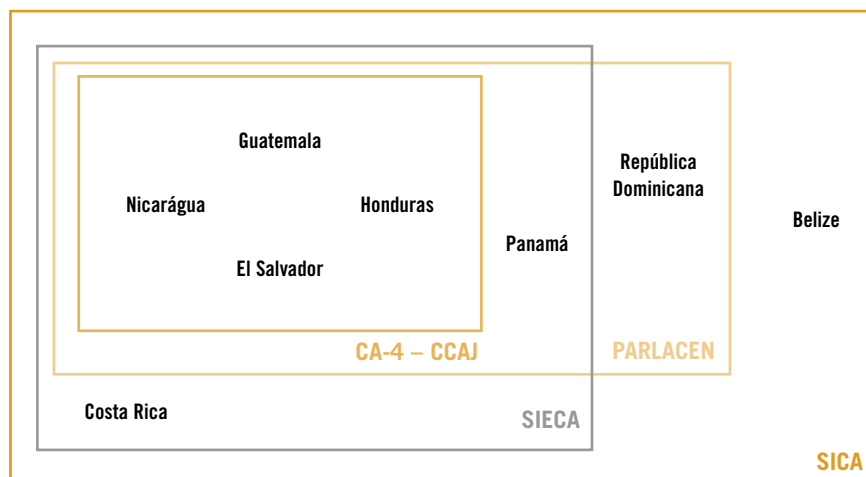
A Reunião de Presidentes em Tegucigalpa no final de 1991 resultou na assinatura de um Protocolo que, partindo da carta da ODECA, estabeleceu o SICA como marco institucional da integração que inclui as instituições existentes, clarificando o papel da Reunião de Presidentes como instituição dirigente e criando um órgão judicial – a *Corte Centroamericana de Justicia* (CCAJ). Os objetivos enunciados são diversos e abrangem aspetos políticos – consolidação democrática, novo modelo de segurança –

e socioeconómicos – crescimento económico, bem-estar social e redução da pobreza, união económica, integração da região na economia mundial.

Para Sanahuja (1997), o SICA é um marco na integração por ter estabelecido a dimensão política do processo, ter vinculado a integração à paz e democracia, dando continuidade a Esquipulas, e ter articulado as instituições que até então se encontravam dispersas. Porém, o SICA permaneceu como um espaço de cooperação intergovernamental, à semelhança das dinâmicas de integração anteriores (Sanahuja, 1997). A centralidade institucional da Reunião de Presidentes, a tomada de decisão por consenso e a presidência rotativa a cada seis meses, a existência da cláusula opcional que permite aos Estados uma subscrição parcial e seletiva dos protocolos e decisões, ou a primazia do direito nacional sobre as decisões tomadas no âmbito regional são características que condicionaram o sistema desde o início.

Logo, o sistema vê as duas capacidades limitadas duplamente, já que não só está dependente das deliberações presidenciais, como tem recursos e competências condicionadas para garantir que essas deliberações são, de facto, cumpridas. Abre-se ainda espaço para a criação de um sistema a diferentes velocidades, em que os organismos e instituições poderão não ser integrados por todos os Estados. Esta questão é ilustrada pela ausência da Costa Rica, Panamá, Belize e República Dominicana da CCAJ e pela não participação da Costa Rica e Belize no Parlacen².

Esta integração a dois tempos evidenciou-se com a criação do grupo CA-4, integrado pela Nicarágua, Honduras, Guatemala e El Salvador, que procurou acelerar a criação de uma zona de livre comércio e que em 2006 pôs em marcha um sistema de vistos para facilitar a mobilidade de pessoas.



A integração diferenciada no interior do SICA.

Fonte: elaboração própria a partir dos websites das organizações.

Assim, é preciso considerar que o Protocolo de Tegucigalpa não é um tratado marco no sentido em que protocolos posteriores virão alterar esta paisagem institucional (Sanahuja, 1997). Efetivamente, a integração económica apenas será tratada com a assinatura do Protocolo de Guatemala em 1993 e a consequente integração do *Subsistema de Integración Económica* (SIECA). A celebração de outros tratados (sobre integração social, integração e segurança democráticas) traduziu-se num progressivo alargamento das áreas de integração contempladas pelo SICA que, no entanto, não o reforçou necessariamente.

Em 1997 iniciou-se um processo de reforma que procurava melhorar a eficácia e otimizar os recursos disponíveis. Apesar da reorganização interna, os traços característicos do sistema não se alteraram substancialmente e a integração continuou dependente da diplomacia dos presidentes.

A década de 2000 trouxe desenvolvimentos importantes. O CAFTA-DR (*Central America Free Trade Agreement – Dominican Republic*) com os EUA estabeleceu normas comuns entre os países da SIECA e a República Dominicana que resultaram numa aproximação normativa favorável à meta de integração económica. Contudo, a negociação deste acordo avançou em muitas questões num nível bilateral, demonstrando a incapacidade dos Estados de abordarem os processos negociais fora da matriz nacional³. A assinatura de um tratado comercial entre Panamá e EUA em 2006 evidenciou ainda mais esta tendência.

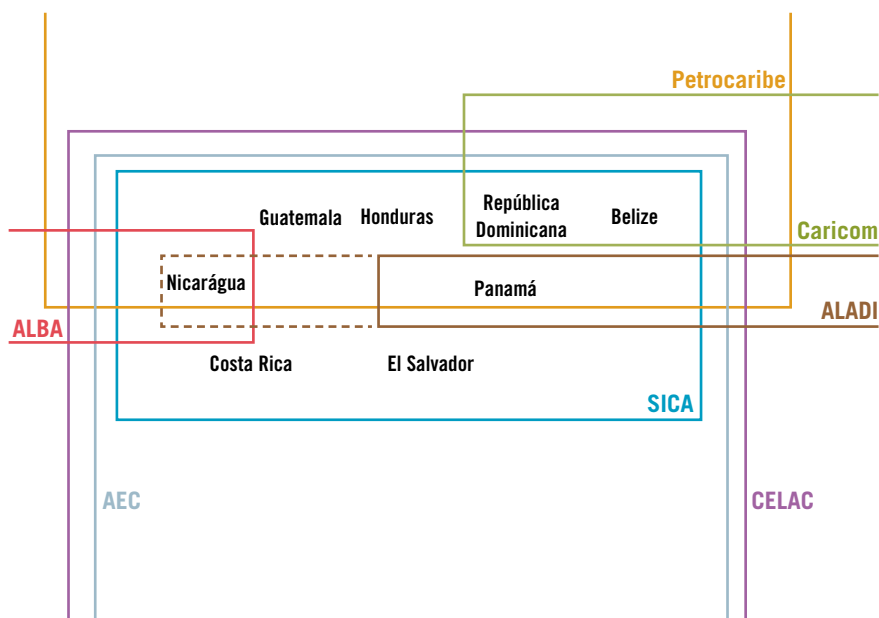
É neste sentido que o Acordo de Associação com a UE ganha especial importância. As condições de negociação definidas pela UE – negociação regional e avanço do processo de integração, incluindo a união aduaneira, e a inclusão do Panamá – permitiram que os Estados assumissem uma posição negociada concertada, aceitando a inclusão do Panamá no processo mediante a sua integração na SIECA.

Obviamente, a dinamização do processo de integração económica não dependeu apenas deste acordo: em 2002 os Estados tinham definido um plano de ação para operacionalizar o Protocolo da Guatemala e em 2009 Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Costa Rica subscreveram um protocolo sobre a união aduaneira. Contudo, o acordo com a UE impulsionou estes esforços e constituiu um claro incentivo à inclusão do Panamá no SIECA.

SICA na atualidade: prioridades e desafios

Em 2010 os Estados que constituíam o sistema reforçaram, numa reunião extraordinária em El Salvador, o compromisso com o processo de integração. O plano de ação reconhece cinco áreas prioritárias para o relançamento do processo de integração: prevenção e mitigação de desastres naturais e efeitos das alterações climáticas, segurança democrática, integração social, integração económica e fortalecimento das instituições regionais⁴.

Estas prioridades espelham os grandes desafios que os países do istmo partilham. Note-se que



O SICA face a outras dinâmicas de integração/cooperação económica.

Fonte: elaboração própria a partir dos websites das organizações.

a região é frequentemente assolada por desastres naturais que expõem as fragilidades dos Estados, nas respostas definidas e nos meios disponibilizados.

Por outro lado, o país ganhou uma nova centralidade no circuito internacional do tráfico de droga, sendo particularmente preocupante a situação nos países mais a norte. Acrescem ainda os elevados índices de violência na zona, que necessariamente colocam sérios desafios à segurança regional e ao Estado de Direito. O contexto social na região continua a pautar-se por uma desigualdade acentuada, com a maioria dos países do sistema num nível médio de desenvolvimento humano, e a integração económica tem avançado lentamente, acompanhada por taxas de crescimento afetadas pela crise internacional, apesar de um aumento no comércio intrarregional⁵. Por fim, o quadro institucional do SICA, caracterizado por uma multiplicidade de organismos e instituições e pela falta de meios disponíveis, é atualmente um motivo de fragilidade, ao invés de fortalecer o processo de integração.

Estas áreas de intervenção guiam neste momento as dinâmicas de integração na América Central, representando simultaneamente os principais desafios.

Porém, importa ainda considerar dois aspetos adicionais. O primeiro diz respeito às instituições e organismos do sistema que, para além da dispersão e falta de meios, estão ainda afastados dos cidadãos. Exemplo deste afastamento é o Parlamen, cuja utilidade e existência têm sido questionados em diversas ocasiões, apesar de ser o único órgão eleito pelos cidadãos.

Finalmente, importa ainda destacar que este relançamento acontece num espaço partilhado com outras dinâmicas de integração e cooperação na região. Todos os Estados que constituem o SICA são simultaneamente membros de outros projetos em que a integração/cooperação económica é uma prioridade. A Nicarágua, por exem-

plo, integra o ALBA e está a finalizar a sua adesão ao ALADI, juntando-se ao Panamá, membro desde 2012. O Belize integra o SICA mas está ainda afastado do SIECA, dado que os compromissos económicos assumidos enquanto Estado membro do Caricom criam potenciais conflitos de interesses. É neste sentido que Malamud e Gardini afirmam que o conceito de integração parece ter-se esvaziado, com a proliferação destes espaços que acabam por não ser mais do que recursos de política externa⁶.

Este contexto e as dinâmicas de integração na região provam que o compromisso com a integração na América Central, reiterado por Otto Perez Molina, tem uma existência discursiva constante mas a sua materialização é um processo ainda longe de um desfecho. ■

Notas

¹ Sanahuja, José Antonio (1997) "Integración Regional en América Central, 1990-1997: los límites del gradualismo". *América Latina Hoy*, 17, pp. 43-58.

² O Belize integrou o SICA em 2000 e a República Dominicana tornou-se Estado membro em 2013, após uma década na condição de Estado associado.

³ Pellandra, Andrea e Fuentes, José Alberto (2011) "El estado actual de la integración en Centroamérica". *Estudios y Perspectivas* nº129. México: CEPAL.

⁴ Declaração Conjunta e Plano de Ação (20 de junho de 2010), disponível em www.sica.int.

⁵ No período 2007-2011 as exportações intrarregionais cresceram 6,1% e as importações 5,7% segundo dados do CEPAL in Caldentyer (2014) "Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana" *Estudios y Perspectivas* nº 156. México: CEPAL.

⁶ Malamud e Gardini (2012) "Has regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *The International Spectator*, 47(1), 116-133.