

# Regionalismo e integración: El proceso de integración centroamericana 2010 -2020<sup>1</sup>

## Regionalism and integration: The Central American Integration Process 2010 – 2020

Recibido: 10 de junio del 2024 / Aceptado: 08 de noviembre del 2024 / DOI: 10.35485/rcap87\_2

Jean-Paul Vargas Céspedes.<sup>2</sup>  Ronny J. Viales Hurtado.<sup>3</sup> 

### Resumen

El artículo analiza la búsqueda de un marco cognitivo propio de la integración centroamericana, a partir del proceso de reflexión sobre su futuro, iniciado a finales del año 2010. En los posteriores años se hizo una apuesta por el regionalismo estratégico como la vía a seguir e imitar. En un proceso en el cual la confianza y la credibilidad de las partes es fundamental para promover las transformaciones institucionales y ante la pluralidad de jugadores con poder de veto, el status quo tiende a imponerse.

**Palabras claves:** POLÍTICA ADMINISTRATIVA, INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, PROCESO COGNITIVO, REGIONALISMO.

Como citar:

Vargas, J. y Viales, R. (2024). Regionalismo e integración: El proceso de integración centroamericana 2010 -2020. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 33, 68. DOI: 10.35485/rcap87\_2

<sup>1</sup>Esta investigación es un producto parcial del proyecto de investigación: CENTROAMÉRICA entre la hegemonía y el multilateralismo: Integración y regionalismo, inscrito en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central -CIHAC- con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. Contó además con el apoyo del proyecto Connected Worlds: The Caribbean, Origin of the Modern World (ConnecCaribbean), el cual facilitó una estancia de investigación en la Università Cattolica del Sacro Cuore, Milán, Italia, en el mes de mayo del 2024.

<sup>2</sup>Centroamericano nacido en Costa Rica, Investigador del CIHAC. Postdoctorado de la Universidad de Salamanca, Nuevos Retos de la Gobernanza Pública. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica). Máster en Política Mediática “Sociedad, Estado y Comunicación” y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, ambos títulos por la Universidad Complutense de Madrid, también cuenta con un Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla – La Mancha, una Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, una Maestría en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Santa Lucía; así como un título de Experto en Análisis Político por la Fundación Ortega & Gasset–Gregorio Marañón y una especialización en Negociación Política por Harvard University. Licenciado en Relaciones Internacionales en con énfasis en Comercio Exterior por la Universidad Internacional de las Américas. Se ha desempeñado en diversos organismos internacionales, entre ellos Director de Integración en la Secretaría General del SICA, y en la función pública como Alto Consejero Presidencial de la Presidencia de la República de Costa Rica durante la Administración Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), ha laborado y sido consultor en diversos organismos internacionales, cuenta con una amplia diversidad de publicaciones especializadas en Centroamérica, en temas de gobernabilidad y políticas públicas, sistema de partidos, descentralización. Correo: JEAN.VARGAS@ucr.ac.cr

<sup>3</sup>Costarricense. Doctor en Historia y Máster en Historia Económica por la Universidad Autónoma de Barcelona. M. Sc. Historia por la Universidad de Costa Rica. Catedrático de la Escuela de Historia y del Posgrado en Historia e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica (UCR). En el CIHAC coordina el Programa de Investigación “Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad Ha publicado varios libros y numerosos artículos sobre historia económica, laboral, ambiental y de la ciencia y la tecnología en América Central y en Costa Rica en particular. En 1998 obtuvo el Premio Nacional de Historia “Aquileo J. Echeverría, otorgado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de la República de Costa Rica; en 2003 el Premio Cleto González Víquez en 2003, otorgado por la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica y en 2012 el Premio al Investigador de la Universidad de Costa Rica en el Área de Ciencias Sociales. Entre sus últimos libros están: Viales Hurtado, Ronny J. (Editor). Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021. Viales Hurtado, Ronny J. El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva

## Abstract

The article analyzes the search for a cognitive framework of Central American integration, based on the process of reflection on its future, which began at the end of 2010. In the following years, a commitment was made to strategic regionalism as the way to follow and imitate. In a process in which the trust and credibility of the parties is essential to promote institutional transformations and in the face of the plurality of players with veto power, the status quo tends to prevail.

**Keywords:** ADMINISTRATIVE POLICY, CENTRAL AMERICAN INTEGRATION, COGNITIVE PROCESS, REGIONALISM.

---

global (1970-1990), San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 2022. Díaz Arias, David y Viales Hurtado, Ronny J. (Editores) COVID-19 e Historia en Costa Rica. Crisis y pandemias globales y locales (siglos XX-XXI), San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2022. -Goebel Mc Dermott, Anthony; Montero Mora, Andrea; Viales Hurtado, Ronny J. e Infante Amate, Juan. Las huellas de la ganadería vacuna en Costa Rica. Transformaciones socioecológicas y cambios en el paisaje en Guanacaste (1890-2014), San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2023. Correo: ronny.viales@ucr.ac.cr

# Introducción

La sociedad cambia y por ende la política también se transforma, tanto en sus formas como en sus dinámicas. Alteraciones tenues o tempestivas expresadas en: procesos constantes y predictivos o abruptos y sorprendidos que, indistintamente de sus naturalezas, alteran la genética de las instituciones democráticas.

La construcción de la política, lejos de ser una forma expresada en un diseño institucional, es siempre el resultado de una acción humana, aquello que en la práctica cotidiana se construye y se transforma en un complejo y ambiguo engranaje de relaciones de fuerza para imponer su propuesta de la verdad. Esta es la historia de la gente y de su proceso por el poder, sus formas de dominación y de la reproducción de desigualdades.

La des(ilusión) de la política -si es que alguna vez la sociedad estuvo ilusionada- se refleja en motivos más profundos y estructurales. Asumir la construcción de un “modelo ideal” occidental para pensar la política (Geuss, 2004) debe llevarnos a adoptar una visión crítica para identificar elementos que permitan crear valores e instituciones orientadas por la reflexión desde América Central y el Caribe, en un contexto de descrédito hacia los partidos políticos y sus interlocutores, evidencia de la antesala de una crisis de los mecanismos de intermediación social, en los cuales otras estructuras como los medios de comunicación, o el mismo proceso de integración centroamericana, no se encuentran exentos. La fuerza gravitacional de estos mecanismos se ha difuminado: la capacidad de entender y conectarse con las percepciones y expectativas de satisfacción social.

La sensación de que las instituciones de integración no representan, o representan mal, ha sido una mirada que ha concentrado mucho la atención de la sociedad centroamericana, así como fuera de ella. El desafío es plantear ¿cómo generar una institucionalidad regional eficiente en contextos complejos y ambiguos? Este cuestionamiento, obliga a reflexionar si las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana aún cumplen con su función de instituir lo social, sobre todo en los términos de equidad e igualdad de oportunidades en un contexto de incremento acelerado de las disparidades sociales. La sociedad ya no se reconoce en la política, ni en su proceso de integración, o será acaso que la gestión política y su proceso de integración han perdido su capacidad de conexión con la sociedad.

El proceso de integración centroamericana nace un 14 de octubre de 1951, en el marco de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos, celebrada en la ciudad de San Salvador, cuando se da la firma de la Carta de San Salvador, la cual da origen Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (Vargas y Viales, 2024)

Sin embargo, este proceso debió enfrentar resistencias internas de algunas de las élites económicas de la región, así como de la influencia del gobierno de los Estados Unidos de América, que evitaba la conformación de bloques que, geopolíticamente, se concebían como una amenaza a su hegemonía política y comercial en la región, resistencias externas que fueron superadas por la acogida de algunos líderes norteamericanos, entre ellos Milton Eisenhower -hermano del presidente de Estados Unidos-, apoyos que neutralizaron las críticas imperantes (Silva Vargas, 2013)

Una efervescencia de esfuerzos regionales e inversiones al desarrollo se vieron afectadas en 1969 por el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras, cuyo detonante fue un partido de fútbol, pero que obedeció a causas más profundas, como las políticas restrictivas sobre los beneficiarios del proceso de reforma agraria en Honduras, el bono demográfico en El Salvador -y las presiones dadas por las corrientes migratorias- (Silva Vargas, 2013) (Pérez Pineda, 2014) (García, 2019)

Centroamérica inicia la década de 1990 con una herencia intelectual y motivacional basada en los Acuerdos de Esquipulas -7 de agosto de 1987-. Conexión emocional que despierta el espíritu integrador como vía para alcanzar el crecimiento social de la mano con el desarrollo y la prosperidad económica (Vargas y Viales, 2024) El pensamiento cambia progresivamente y la batalla por las ideas se fragua bajo el fuego de la crítica y el escepticismo, la historia del proceso de integración no es la excepción. Sin embargo, el impulso por fortalecer los lazos regionales en esa época se vio nublado por una maratón de inserción global y búsqueda de tratados de libre comercio que no siempre generaron los resultados esperados. La reactivación del proceso de integración centroamericana con la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, el viernes 13 de diciembre de 1991, se revive el espíritu integracionista en la región, en un contexto por la construcción de la paz a lo interno de algunos Estados, como la necesidad de inserción económica global y los Programas de Ajuste Estructural (Viales Hurtado, 2022)

Dos perspectivas de regionalismo se plantearon en esas coyunturas críticas. Por una parte, el regionalismo cerrado, que se había implementado a partir de la década de 1950 se orientó a la generación de mercados comunes -principalmente en América Latina-, desde la interpretación estructuralista de la CEPAL; este modelo profesaba la creación de una industria propia y con altas garantías de protección, capaz de sustituir las importaciones, conocido también como el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Por otra parte, el regionalismo abierto, que constituye un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, cuyas fuerzas motrices descansan en la generación de acuerdos preferenciales de integración como de otras políticas en un contexto de apertura comercial u desreglamentación, con la intencionalidad de mejorar la competitividad de los países o de una región en aras de alcanzar una economía internacional abierta (CEPAL, 1994); en síntesis es un mecanismo de defensa ante los efectos de eventuales presiones proteccionistas de mercados extra regionales -regionalismo cerrado-, como de la herencia de prácticas derivadas por el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones -MISI-. (Caldentey y Santos, 2014)

Esta tensión entre el MISI -regionalismo cerrado- y el regionalismo abierto, recuerda las palabras de Thomas Kuhn (1970) acerca de que la ciencia pasa por periodos de cierta estabilización o normalización, durante los cuales la comunidad científica se aferra a sus teorías a pesar de enfrentarse con anomalías, cambios conceptuales -propios de una ciencia revolucionaria-. Estas nuevas fronteras de paradigmas contribuyen a la identificación de nuevas áreas de conocimiento, desde las cuáles es necesario replantearse no solo las respuestas mismas, sino si las preguntas son las correctas (Kuhn, 1970)

La integración centroamericana no es ajena a esta discusión y en series temporales es factible identificar la superposición de paradigmas, es decir, coyunturas históricas particulares que promueven estas crisis de paradigmas, en las cuales, una nueva visión no sustituye totalmente o elimina a la anterior, y por ende, lo que se genera es una coexistencia de paradigmas; de ahí la necesidad de marcos cognitivos (Ostrom, 2015). Los marcos -framing- son estructuras mentales

elaboradas desde valores y principios compartidos por los Estados miembros del SICA en cuanto qué debe ser la integración, el por qué y el para qué de esta. Su definición moldea de forma constante sus objetivos, el modo de interacción y contribuye a identificar qué se ha de entender por un buen o mal resultado (Lakoff, 2018)

La identificación de un marco cognitivo contribuye al análisis y la transformación histórica de una institución, sus incentivos y restricciones; de igual forma, permite hacer predicciones sobre las capacidades y habilidades político-institucionales de gobernanza en comparación con otras teorías (Ostrom, 2015). De esta forma, la integración centroamericana pasa del MISI, al regionalismo abierto, de ahí la tensión entre el regionalismo abierto y el regionalismo estratégico, como a la búsqueda de un multilateralismo basado en el desarrollo humano y el crecimiento económico con responsabilidad ambiental. La tensión de ese regionalismo abierto como vía de inserción global del proceso de integración centroamericano, se vio matizada por el surgimiento de un regionalismo estratégico que buscó integrar el crecimiento económico con el desarrollo social, desde una lógica basada en el pragmatismo (Caldentey, 2014)

Esta dispersión de caminos y prioridades obliga a la institucionalidad regional, tanto como a los Estados miembros del SICA, a una pausa en el camino, de ahí surge la necesidad de una mayor inserción internacional con un sentido y un propósito: es así como, en diciembre de 2010, se adopta la agenda de Relanzamiento de la Integración Centroamericana desde cinco pilares que dan coherencia a los esfuerzos de los Estados miembros: a) seguridad democrática, b) prevención y mitigación de desastres naturales y efectos del cambio climático, c) integración social, d) integración económica y e) fortalecimiento institucional.

La integración centroamericana es un proceso abierto, de constante continuidad en el cambio, y por tanto nunca definitivo ni acabado; por ende, al igual que en sus orígenes en la década de 1960, sigue siendo fuente de contradicción de posiciones e ideas. Sus desafíos son tan amplios y complejos, como también lo han sido sus logros. Con el Relanzamiento de la Integración Centroamericana en el año de 2010, el SICA inicia una década de constante agitación en cuanto a la revisión de las ideas integracionistas y los planteamientos globales; fuerzas que convergieron en un proceso reflexivo sobre: ¿hacia dónde va Centroamérica? ¿cuál ha de ser el proceso de integración que aspiramos? Este proceso, más allá de clarificar qué instituciones conforman realmente la integración centroamericana, intentó ser un esfuerzo concertado por calibrar los diseños institucionales, con la capacidad funcional para dar respuesta a las demandas de los Estados miembros.

Una reflexión enmarcada en la necesidad de promover y aprender a: a) diseñar e implementar capacidades de actuación intersectoriales; b) construir una complementariedad eficiente y eficaz entre las agendas regionales y nacionales; c) generar el financiamiento y sostenibilidad de las estrategias al desarrollo; d) contribuir y fortalecer el diálogo político de alto nivel, entre muchos otros aspectos. Por eso es importante asumir como objetivo de investigación, comprender las dinámicas políticas e institucionales dadas en el proceso de reflexión sobre el futuro del sistema de la integración centroamericana en la búsqueda de un marco cognitivo propio, marcado por las transformaciones entre los tipos de regionalismo y la integración.

Las siguientes páginas se abocan a reconstruir el sentido de una búsqueda propia por el marco cognitivo de la integración centroamericana, un proceso inacabado, siempre presente entre las pasiones políticas y con una dosis de la realidad global. Esta reflexión aborda una década

de estudio sobre un eje temático en particular: el proceso de reflexiones sobre el futuro de la integración centroamericana, para completar dicho cometido, el documento se estructura en cinco secciones: (i) punto de partida teórico y metodológico (ii) los regionalismos en el proceso de la integración centroamericana, (iii) confianza y legitimidad en la construcción de la integración, (iv) salida, voz y lealtad: entre el diálogo político y los canales institucionales, (v) Esquipulas III: un intento fallido, y (vi) hallazgos finales: cuando los caminos acaban, inicia el verdadero recorrido.

## **I Punto de partida teórico y metodológico**

El proceso de integración regional centroamericana es entendido en el presente documento como una construcción sociohistórica, conceptual e institucional debe comprenderse en su dimensión presente y como referente de un imaginario colectivo puesto que, desde finales del siglo XX, la integración centroamericana resurgió como una herramienta para alcanzar la paz y el desarrollo en Centroamérica, al conformarse el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (Díaz Arias, 2016)

Entre los principales determinantes político-institucionales que explican los procesos de transformación del Sistema de la Integración Centroamericana se encuentran los procesos de toma de decisiones y los acuerdos de la Reunión de Presidentes, puesto que la dinámica de los cambios y sus motivaciones dependen de los acuerdos emanados de estas reuniones, que pueden marcar el inicio de los procesos de cambio institucional (Vargas Céspedes y Viales Hurtado, 2024)

La visión de trayectoria del SICA ofrecida por Santos (2010) y Caldentey (2012), identifica que los cambios son una sumatoria de paradigmas que coexisten, en una dinámica de tensiones, la cual permite una predominancia de alguno de ellos. Estos sucesos, ya sea generados por decisiones de los Estados miembros o por la institucionalidad del SICA, pueden darse por accidente/contingencia o incluso por un fraccionamiento condicionado al devenir operativo institucional, los cuales, sin planificación previa, se convierten en motores del cambio.

La gestión del cambio político-institucional en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está permeado por una serie de tensiones, entre las que se destacan: (a) los conflictos de pensamiento a lo interno y externo de la institucionalidad del SICA, (b) la pugna entre el intergubernamentalismo<sup>4</sup> y la supranacionalidad, y (c) el choque entre la concepción de un proceso eminentemente centroamericano - que lo hace particular en el contexto internacional - y las visiones de un proceso mimético, que busca asimilarse a aquellos modelos integracionistas considerados como exitosos -Unión Europea-; otra de las visiones duales identificadas ha sido (d) el agotamiento de los Acuerdos de Esquipulas, que divide a quienes estudian la integración (Alvarez, 1989) (Caldentey, 2015) (Vargas y Viales, 2024)

---

<sup>4</sup>El intergubernamentalismo facilita las transacciones transnacionales desde una lógica de interdependencia de los estados centroamericanos, facilitando la consolidación y el protagonismo del sector empresarial (una lógica de integración de élites económicas muy propia de la década de los 70's del siglo pasado), de ahí la necesidad que las autoridades nacionales adopten las regulaciones y políticas necesarias, es decir, una integración desde la demanda. Este enfoque presente en los tiempos de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA-, generó una sedimentación institucional de una integración por capas la cual se origina con experiencias de regulación transita hacia distribución y a su vez desregulación, para acentuarse en procesos de re-distribución; desde luego lo que existe en la práctica es una convergencia de paradigmas que, dependiendo del contexto, las circunstancias, intereses y posiciones se decanta por una u otra.



En el marco de esta reflexión teórica se identifica como objetivo de investigación el comprender las dinámicas políticas e institucionales dadas en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana en la búsqueda de un marco cognitivo propio, marcado por las transformaciones entre los tipos de regionalismo y la integración.

Esta investigación es cualitativa heurística puesto que se orienta a la capacidad de arrojar orientaciones y de producir descubrimientos desde un método práctico, como tal aspira a ser suficiente para alcanzar una meta inmediata según la experiencia académica, científica y profesional de los autores; para alcanzar ese fin se sustenta en la lectura de documentos especializados sobre el proceso de integración centroamericana, documentos técnicos internos de la institucionalidad regional y en la observación participativa de uno de los investigadores quien le correspondió laborar durante el periodo de estudio en la institucionalidad regional.

La perspectiva cualitativa heurística aplicada al estudio del proceso de la integración centroamericana contribuye al entendimiento de los significados, las características, y los símbolos en la construcción de los marcos cognitivos propios del SICA, se centra desde un proceso exploratorio-analítico el comprender una serie de interrogantes basada en el por qué y el cómo; evita cuantificar pues su interés radica siempre en la exploración del objeto de investigación sin recurrir siempre a categorías de análisis previas (Vargas y Viales, 2024)

La construcción del conocimiento es producto de una relación dada entre la experiencia técnico-política y la reflexión pausada y sopesada por el soporte de la literatura especializada, como el retomar las experiencias fuera de la coyuntura en que se generaron. En síntesis, se genera un conocimiento funcional que se estructura por el sentido significación, tanto desde la perspectiva de la comprensión sistémica de la coyuntura propia, como de una lógica más amplia de proceso, provocando así una acumulación de conocimiento en espiral y ascendente.

Los fenómenos dados en el proceso de la integración centroamericana, desde una reflexión sobre la observación y desde una perspectiva de sedimentación institucional, dada por el neoinstitucionalismo historicista, apelan al observador como investigador quien es al mismo tiempo receptor y constructor de nuevas formas de entender y comprender la realidad.

Las instituciones del SICA dependen de un entramado de reglas formales e informales, su diseño y coherencia reduce la incertidumbre por el hecho de proporcionar una estructura previsible, de forma tal se constituye una guía para hacer avanzar el proyecto de integración y con ello fortalecer la paz, la libertad, e progreso y la democracia en la región centroamericana (North, 2006) Las instituciones regionales son las reglas de juego entre los Estados miembros, o más formalmente, son las limitaciones ideadas que dan forma a la interacción del SICA. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico; por ende, el cambio institucional conforma el modo en que el SICA evoluciona a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico (North, 2006)

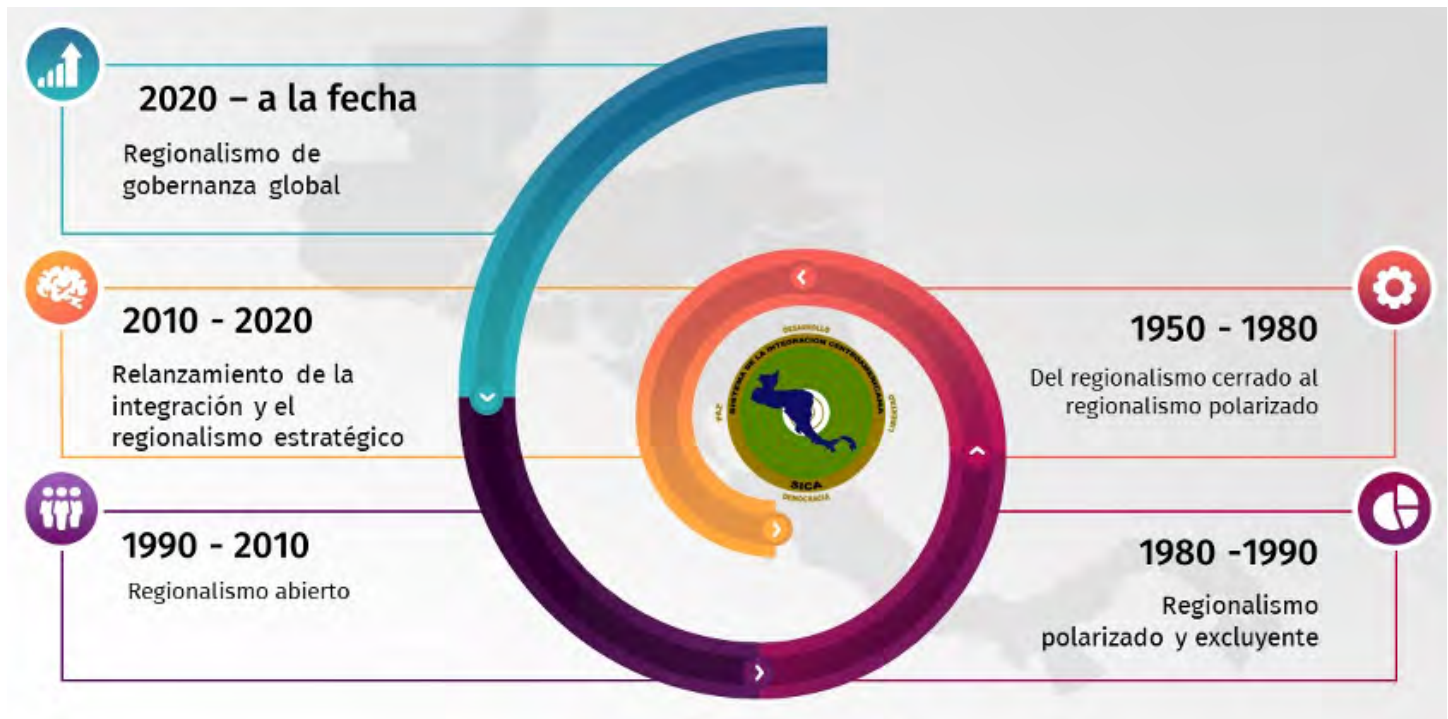
## **II. Los regionalismos en el proceso de la integración centroamericana**

El proceso de integración centroamericana data desde la década de 1950 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- el 14 de octubre de 1951, que buscaba promover la cooperación e integración entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. De este proceso, entre sus múltiples logros entre los que se destaca la creación del Mercado Común Centroamericano -MCCA- con el objetivo de establecer una unión aduanera

y su evolución, en el año de 1993, hacia el Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-. Si bien, existe una profunda literatura sobre el SICA (Caldentey, 2009) (Centroamericana, 2001) (SICA, 2013) (Viales Hurtado, 2021) se podrían diferenciar cinco grandes momentos en la historia de la integración centroamericana (ver Figura 1)

**Figura 1.**

*Transformaciones de los regionalismos en el proceso de integración centroamericana.*



*Nota.* Elaboración propia.

El primer hito es la transición del regionalismo cerrado al regionalismo polarizado, que responde a esfuerzos significativos en los cuales los gobernantes centroamericanos realizaron acciones decididas por la integración. En estos primeros 30 años destaca la capacidad política de los gobernantes como de las élites empresariales por beneficiarse con la creación del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones -MISI- (Solano, 2020) Para Solano (2020) el auge de integración es consecuencia de los acuerdos de la IX Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá en diciembre de 1946, la cual contribuyó al establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. Por ello, no es de extrañar que los temas de la defensa hemisférica y de la contención al comunismo fueron centrales en la constitución de la ODECA, en un contexto de Guerra Fría. (García Ferreira y Taracena Arriola, 2017) (Díaz Arias, 2022)

La segunda etapa de transformación de la ODECA se da en el año 1962 con el surgimiento de la institucionalidad regional a partir de secretarías especializadas en temas educativos, salud, relaciones exteriores, agricultura y ganadería; así como instancias especializadas como lo fue la Escuela Superior de Administración Pública para América Central -ESAPAC-, actualmente conocida como el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP. El proceso de integración



asume un nuevo impulso en la década de 1970 con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y su proyecto escudo: el Mercado Común Centroamericano (Solano, 2020). De esta forma, la integración crece desde una vertiente política y económica, a las cuales se le suman agendas de cultura y educación, salud, seguridad, etc.

El regionalismo polarizado inicia a finales de la década de 1970, con la intervención militar de Estados Unidos de América tras el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979, apoyada por la Unión Soviética y Cuba y se profundiza en la década de 1980. (Viales Hurtado y Cortés, 2018) El regionalismo polarizado como el regionalismo excluyente se da entre 1980 y 1990, y se caracteriza por el estancamiento del proceso de integración por los conflictos bélicos y su intensificación en la década de 1980, con una mayor intensidad en las guerras civiles que se libraban en Guatemala y El Salvador, como una mayor presencia de las tensiones propias de la Guerra Fría en la región (Vargas y Viales, 2024), sumado al contexto de crisis mundial y regional (Viales Hurtado, 2022), y el posterior proceso de pacificación en la región (Díaz Arias, 2016)

La firma del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, el 7 de agosto de 1987, transformó la dinámica regional que se había vivido por una década. El acuerdo cambió todo, sin cambiar nada, puesto que Esquipulas II no cambió nada estructural (Rojas Aravena, 1989), pero abrió paso a la confianza mínima para avanzar hacia una nueva fase basada en el diálogo, la consulta y la negociación. El restablecimiento de la comunicación y de una confianza mínima serán los pilares necesarios que permitirán retomar el proyecto de la integración centroamericana.

El tercer hito se da entre 1990 y 2010 con el regionalismo abierto, con el surgimiento del SICA en un contexto caracterizado por el auge globalizador y particularmente por la influencia del regionalismo abierto. Como resultado, en esta época la región vive un proceso de intensificación de firmas de tratados de libre comercio. Caldentey (2014) identifica al regionalismo estratégico como caracterizado por un pragmatismo político, el cual no acude a los debates dogmáticos, opta por situarse en agendas de desarrollo más amplias -y concordantes con las prioridades globales- integrando transformaciones económicas y sociales para la generación de bienes públicos. (Caldentey, 2014) El cuarto hito de 2010 al 2020, es el relanzamiento de la integración y el regionalismo estratégico que inicia con la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el día 20 de julio de 2010, desde la cual se hace el relanzamiento del proceso de integración centroamericana.

Se identifica que, pese a los avances alcanzados en materia de integración, aún persisten importantes desafíos en los ámbitos económico, social, e institucional; así como, en materia de seguridad democrática, particularmente la presencia del narcotráfico y del crimen organizado; el aumento de la vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático, la persistencia de la pobreza y desigualdades al interior de cada uno de los países. (Giacomarro, 2014) (Viales y Díaz, 2016) Este intento de los presidentes de la región por dar un impulso al proceso de integración con la agenda del “Relanzamiento de la Integración Centroamericana”, desde la construcción de cinco ejes temáticos de desarrollo -seguridad democrática, prevención y mitigación de desastres naturales y efectos del cambio climático, integración social, integración económica y fortalecimiento institucional-, constituye un esfuerzo por articular acciones de las políticas regionales a efectos de facilitar la trazabilidad de las iniciativas, canalizar los recursos de la cooperación internacional y dinamizar las decisiones y acciones prioritarias en la región (Santos Carrillo, 2016)

El quinto hito de 2020 a la fecha, de regionalismo de gobernanza global, inicia 11 de marzo de 2020, con el cierre de las fronteras y los límites a la movilización a partir de la pandemia ocasionada por el Covid-19. (Díaz Arias y Viales Hurtado, 2020) (David y Viales Hurtado, 2021) La adaptación de los estados a la pandemia, la necesidad por innovar medidas de salud, económicas, políticas y de seguridad, obligaron repensar los modelos de gobernanza neoliberal imperantes, volviendo las miradas hacia los seres humanos y los ecosistemas. Las interconexiones globales y regionales promueven vertientes de riesgos compartidos, constituyendo diversos niveles de vulnerabilidad, por lo cual la responsabilidad para participar en el aprendizaje, identificación de problemas -presentes y futuros- la toma de decisiones multidireccionales son tareas compartidas y diferenciadas de los Estados hacia un planeta más sostenible y equitativo. El regionalismo de gobernanza global identifica esas conexiones, esos oleajes que tarde o temprano tocan la costa, la transformación de los partidos políticos, la tensión entre las democracias liberales e iliberales, la fragmentación social, el reposicionamiento de las ideologías radicales, la emergencia de conflictos armados son también expresión en el marco de este regionalismo, el cual busca la identificación de puntos comunes compartidos y en los cuales el cambio es viable.

A inicios de este regionalismo de gobernanza global, se da el final del mandato del Presidente Vinicio Cerezo como Secretario General del SICA (2017-2021) y las crisis experimentadas ante la ausencia de elección del Secretario General, superada por la elección de Werner Vargas Torres en dicho cargo, el 11 de agosto de 2022; así como, su renuncia en noviembre de 2023, que generó una nueva crisis. Estas ha sido una fase de constantes desafíos como el de la racionalidad institucional del SICA, su sostenibilidad económica, las negociaciones con cooperantes estratégicos, entre muchos otros desafíos adicionales.

### **III. Confianza y legitimidad: en la construcción de la integración**

Siguiendo a Viales (2019) la confianza/desconfianza son una institución social y institución política, tanto como simbólica, que permite generar un principio de legitimidad del sistema sociopolítico, con una veracidad objetiva y una intersubjetiva, siendo un concepto polisémico y heterogéneo, que se crea para la realización de una acción futura y sus pilares son el vínculo de credibilidad entre los sujetos (Viales Hurtado, 2019) En este sentido, el proceso de pacificación de la región centroamericana a finales de la década de 1980, permitió retomar las sendas del diálogo, la consulta y la negociación entre los Estados centroamericanos, creando el ambiente necesario para retomar el proyecto de integración centroamericana a inicios de la década de 1990.

El SICA es un complejo andamiaje de gobernanza multinivel a lo interno de sí mismo, como de su relación con los Estados miembros, los cooperantes y otros actores estratégicos; tal y como bien lo refleja el Protocolo de Tegucigalpa y los instrumentos jurídicos derivados. Sin embargo, el éxito del proceso de integración no radica solamente en la definición de una compleja estructura institucional y normativa, sino más bien en la capacidad que tienen los anteriores para conducir las pasiones de los Estados miembros por medio de un proceso novedoso de negociación y de deliberación. Es decir, requiere de un marco cognitivo lo suficientemente persuasivo e inspirador para generar un proyecto futuro compartido; de esta forma, la confianza en la integración centroamericana depende de un conjunto de creencias y de expectativas de satisfacción como de la voluntad de actuar sobre la base de este marco cognitivo, en una lógica en la cual siempre existirá el riesgo y la incertidumbre (Viales Hurtado, 2019)

Siguiendo el pensamiento de Philippe Braud (1993) la superioridad demostrada por el proceso de integración centroamericana sobre los espacios bilaterales de acción ha sido la consolidación

de una institucionalización capaz de evidenciar los beneficios de la acción colectiva, basada en su aptitud para manejar sin sofocar las dinámicas coyunturales y estratégicas que atraviesa Centroamérica. (Braud, 1993) Sin embargo, el diseño institucional no es precisamente la fuerza per se del Sistema de la Integración Centroamericana, sino la manera en que se atienden los tres principales desafíos: (i) ¿Cómo se movilizan los apoyos que legitiman la integración? El doble riesgo de la indiferencia y la politización excesiva, (ii) ¿Cómo mantener la confianza y la cohesión en un proyecto de integración con capacidad de evidenciar los bienes públicos regionales?, y (iii) ¿Cómo colocar eficazmente al servicio de la utilidad derivada por los procesos de integración al mayor número de sus Estados miembros?

De ahí que cuanto mayor sea la identidad hacia el proyecto de integración, mayor será la capacidad para la movilización de acciones que reflejen esa voluntad política (Braud, 1993) Esta identidad requiere siempre de una especie de eficacia simbólica, la cual se basa en los discursos dignificantes – en la profundización de los marcos narrativos – como también en la capacidad que posee el propio SICA para evidenciar los bienes públicos regionales y los beneficios hacia los Estados miembros derivados de las demandas y de las acciones colectivas. Cuando esta relación se deteriora, menores serán los apoyos de los Estados para legitimar acciones derivadas de la integración regional.

El principal dínamo de la confianza en el sistema de la integración centroamericana es limitar su capacidad de acción política al respeto del derecho comunitario, en aras de asegurar sus expectativas futuras desde la convergencia de los intereses de los otros o sus representaciones simbólicas, en una especie de lealtad mutua (Viales Hurtado, 2019) sin embargo, las políticas regionales, sus agendas o acciones estratégicas siempre serán la expresión del común denominador de los intereses de los Estados, bajo la confianza y la legitimidad del consenso regional. El desafío pasado y presente de la institucionalidad regional, es provocar un proceso de reflexión más allá del interés de la política exterior de un Estado hacia y desde la región, para estructurar una sola voz regional, capaz de invitar a la reflexión sobre los desafíos y oportunidades que como Centroamérica se requiere (Tingyang, 2009) De ahí la importancia de los mitos simbólicos del proceso de la integración centroamericana, la agenda de Relanzamiento de la Integración Centroamericana es también una construcción narrativa, generadora por sí misma de un mito social que, a pesar de la evolución regional toda acción presente o futura, se enmarca en esa construcción de cinco determinantes para las posibilidades de despegue y de concreción del desarrollo regional.

El avance de la integración en ocasiones parece estancarse o al menos desacelerarse, dado que su velocidad depende de la voluntad política. Múltiples razones o justificaciones pueden emerger como cambios o realineamientos políticos en la región, que implican una redefinición de sus prioridades, de ahí la importancia en la capacidad de generar un diálogo político de alto nivel por parte de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. Otra justificante se vincula con el problema de la institucionalidad por el método, es decir ante vacíos legales que faciliten su operacionalización; de ahí la necesidad de avanzar hacia decretos políticos -mandatos presidenciales centrados más en el fondo- que permitan avanzar en lo operativo mientras se definen las normas institucionales. Un sistema es aquel que se basa en las interrelaciones de sus partes, de tal manera que no es posible reconstruir el todo con la mera sumatoria de las partes. No es cuestión de un recuento de hechos históricos, sino también de las condiciones objetivas y subjetivas que les rodean.

El proceso de reflexión del futuro del SICA tiene sus orígenes desde el relanzamiento del proceso de integración centroamericana en 2010, tres años más tarde, de manera explícita los presidentes centroamericanos acordaron iniciar el proceso de reflexión en la Declaración de Presidentes de Buenaventura, Panamá, del año 2013. A partir de este momento, las Presidencias Pro Témcore de los Estados miembros del SICA han dado continuidad al proceso, mediante reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y el tema ha sido retomado en las Reuniones de Presidentes.

La reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana tuvo su auge en el periodo 2013-2017, experimentando un desencanto a finales de dicha década. Proceso que se fue afectado por la salida de facto de la República de Costa Rica al Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, como por las tensiones derivadas sobre la necesidad de una reforma institucional acorde a una integración y región aspiracional.

#### **IV. Salida, voz y lealtad: entre la confianza, el diálogo político y los canales institucionales**

*¿Hacia dónde va la integración centroamericana? ¿Qué integración se requiere y se necesita en este momento en la región?* Estas interrogantes se derivan del informe la Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico, elaborado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. El proceso de reflexión sobre el futuro del SICA parte de lecciones aprendidas en la primera década de funcionamiento del SICA, avances que se han dado desde un activismo tanto como de acciones reactivas en temas y coyunturas específicas; desde lógicas y plataformas comunitarias o desde espacios intergubernamentales. De este aprendizaje, se requiere avanzar con cierta flexibilidad e innovación, con el fin de explorar formas y articulaciones más pertinentes para cada momento, e incentivar encadenamientos incrementales de los resultados, reduciendo los márgenes de contradicción y dispersión del SICA (SGSICA, 2013)

Las preguntas elementales y directas pueden surgir cuando existe un vacío o cuando no son válidas las respuestas formuladas por la tradición, razón por la cual se debe, replantear (Arendt, 2018); en momentos en que los cambios económicos, sociales o políticos les dan un nuevo contexto y significado. En estos nuevos contextos, la emergencia de fenómenos complejos, en los cuales la elasticidad de los conceptos e ideas conocidas pierden todo sentido de conexión y validez (Kuhn, 1970), la reflexión novedosa que genere nuevas interrogantes es fundamental. Estas interrogantes formuladas desde la institucionalidad regional del SICA, evidencian la presencia de lo nuevo, en la medida del que SICA sea capaz de ofrecer razones adecuadamente fundadas sobre las pautas del cambio y las acciones adecuadas para enrumbar la integración centroamericana hacia esos horizontes deseables.

El proceso de relanzamiento de la integración centroamericana tiene sus orígenes durante la Presidencia Pro Témcore de El Salvador, en el primer semestre de 2010, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el día 20 de julio: es en este momento en el cual era evidente el agotamiento del regionalismo abierto y la necesidad de encontrar una nueva vía de acción. Ahora es importante dilucidar si este evento es el inicio de una coyuntura crítica y, sobre todo, si su resultado va a ser un proceso de cambio o más bien el reforzamiento de la trayectoria de dependencia que acabamos de describir. (Mahoney, 2000) (Mahoney y Thelen, 2010)

#### **4.1 Búsqueda de marcos cognitivos propios: hacia un regionalismo estratégico**

Después de tres años del relanzamiento del proceso de la integración centroamericana, se posibilita la búsqueda conceptual y la definición operativa de una puesta en común de un marco cognitivo capaz de aglutinar los intereses y las expectativas de los Estados miembros; es así como durante el año 2013 se da una emergencia a nivel de la tecnoestructura del SICA por la adopción de un regionalismo estratégico.

En la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, realizada en Buenaventura, Panamá, el 14 de diciembre 2013, se instruye al Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) y Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) para que, junto con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), elaboren y presenten, una visión de largo plazo para la integración regional: La Hora de Centroamérica. (SGSICA, 2013)

A inicios del año 2014, la SGSICA, por mandato presidencial, inicia el proceso de reflexión por medio de varios ejercicios de consulta con expertos y actores regionales basados en el documento La Hora de Centroamérica. En primera instancia, el trabajo se realizó con equipos internos a efectos de preparar la visión y la metodología del proceso, centrandolo en la Dirección de Planificación de la SGSICA. El 27 de junio de 2014, en la Declaración de Punta Cana, de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, se emite el mandato presidencial XI de la Declaración de Buenaventura, y tomando en cuenta el documento presentado por la SG-SICA La hora de Centroamérica: hacia un regionalismo estratégico, el cual plantea una visión regional, se identificó la necesidad de establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de la integración regional centroamericana así como formular una visión de largo plazo.

De este proceso se derivan dos mandatos presidenciales de la Declaración de Punta Cana: Mandato 17. Recibir los insumos presentados por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SGSICA) para establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de integración regional centroamericana e instruir que se utilice este documento como insumo importante para ser considerado por el Consejo de Ministros de Planificación de Centroamérica -CONPLAN-, SGSICA y el Consejo de Ministros de Integración Económica -COMIECO-, en el marco de los trabajos que se han mandatado para formular una visión de largo plazo para la integración regional y que deberán ser presentados en el primer semestre del año 2015, trabajos en los que se incluirá a la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica -SIECA- y a la Secretaría de Integración Social de Centroamérica -SISCA-. Por otra parte, el Mandato 19. Expresar nuestra voluntad política para desarrollar un profundo proceso de reflexión sobre el rumbo de la integración.

En el marco de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, el día 25 de julio de 2015, la SGSICA presentó un informe de avance del proceso de reflexión, resultado del trabajo conjunto realizado por CONPLAN, COMIECO, SIECA y SISCA, en coordinación con la SGSICA. El documento de avance establecía criterios para la toma de decisiones estratégicas sobre el futuro de la integración regional. Dicho informe sirvió de insumo para la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre de 2015. Como resultado, se establecieron cuatro dimensiones que agruparon puntos críticos relevantes del proceso de integración: i) fuerzas motrices, ii) marco jurídico, iii) institucionalidad y iv) participación de la población e identidad centroamericana, que después de su análisis aspiraban a transformarse en agendas temáticas de reflexión estratégica que aglutinaran a los actores de acuerdo con sus



intereses. El documento contenía además una propuesta de contenidos básicos y una hoja de ruta para establecer las acciones a realizar a corto y mediano plazo para dar cumplimiento a los mandatos presidenciales mencionados, basados en una lógica de prospectiva caliente, es decir, de consultas a diversas instancias y autoridades.

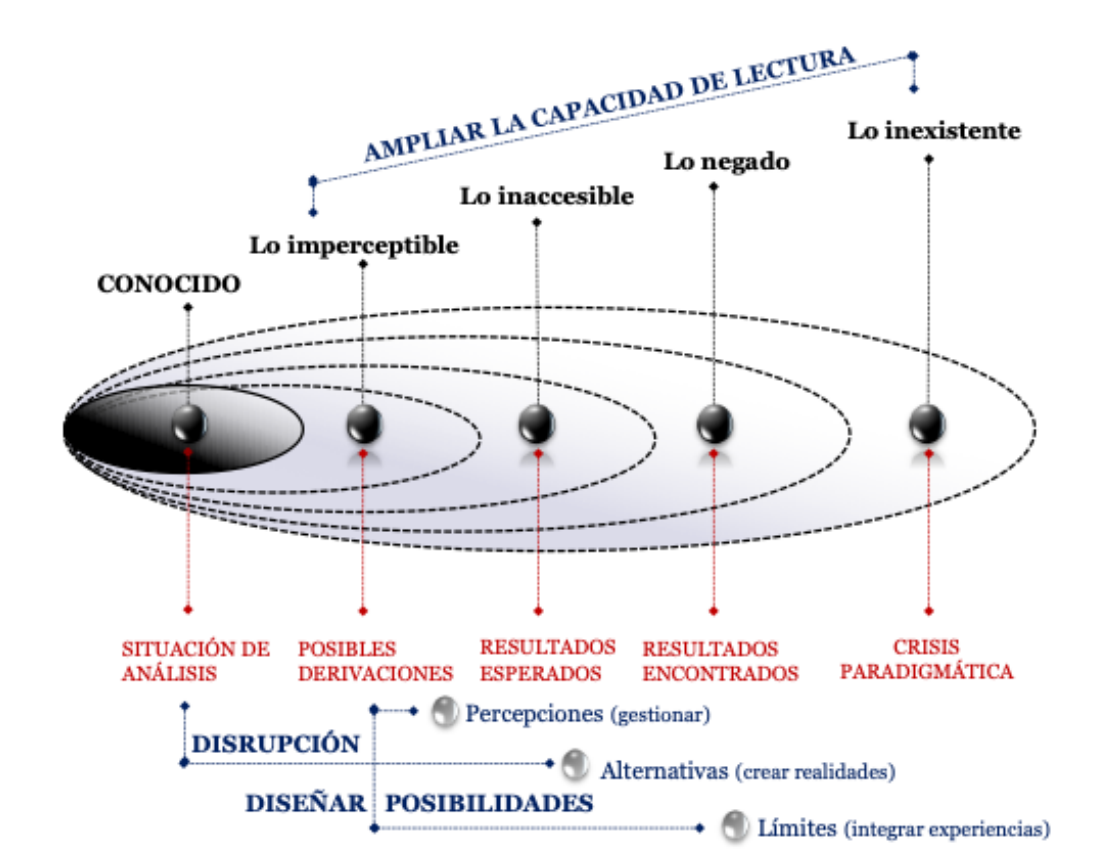
Estas demandas de los Estados miembros no son tareas postergables, puesto que en el SICA las demoras del momento se convierten en las semillas de conflictos políticos potenciales del futuro. La gestión de la SGSICA requiere de estructuras del conocimiento para la toma de decisiones, a efectos de identificar, analizar e interpretar las transformaciones sociopolíticas actuales; así como decodificar las tendencias convergentes y los ciclos de ruptura con visión prospectiva. También se requieren estructuras con una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, para que puedan comprenderlo en su complejidad los Estados miembros y las diversas instancias de decisión (Vargas y Sancho, 2018) (ver *Figura 2*)

La construcción de una propuesta del futuro de la integración constituye siempre un objetivo en movimiento entre las certidumbres e incertidumbres, un proceso en el cual los resultados no siempre podrán estar lo suficientemente claros y, por ende, requiere de procesos de flexibilización, adecuación y atenuación. Un proceso en el cual la constante intervención de los Estados miembros -y sus realineamientos políticos- hace avanzar y retroceder en simultaneidad y en diversas velocidades; donde el conflicto político -manifiesto o potencial- es un elemento expreso de su realidad que, a su vez, contribuye a tensar los diseños y las capacidades institucionales para su transformación, con una base fundamental cimentada en la construcción de la confianza entre los diversos actores que participan del proceso.

La cuestión es saber si la SGSICA, tiene la capacidad de acción técnica y política, para anticipar la tensión de posturas entre los Estados miembros, en un contexto de diversas incertidumbres y si en estos marcos puede operar para identificar los problemas del presente y del futuro, con políticas basadas en modelos intersectoriales y de gobernanza multinivel, generando una sensibilidad multi-actores con criterios de legitimidad y responsabilidad, capaces de regenerar la confianza política hacia la propia integración. (Axelrod, 1976)

**Figura 2**

*Complejidad e incertidumbres en la integración centroamericana.*



*Nota.* Elaboración propia a partir de (Miklos, Jiménez y Arroyo, 2008) (Manucci, 2010) (Innerarity, 2020)

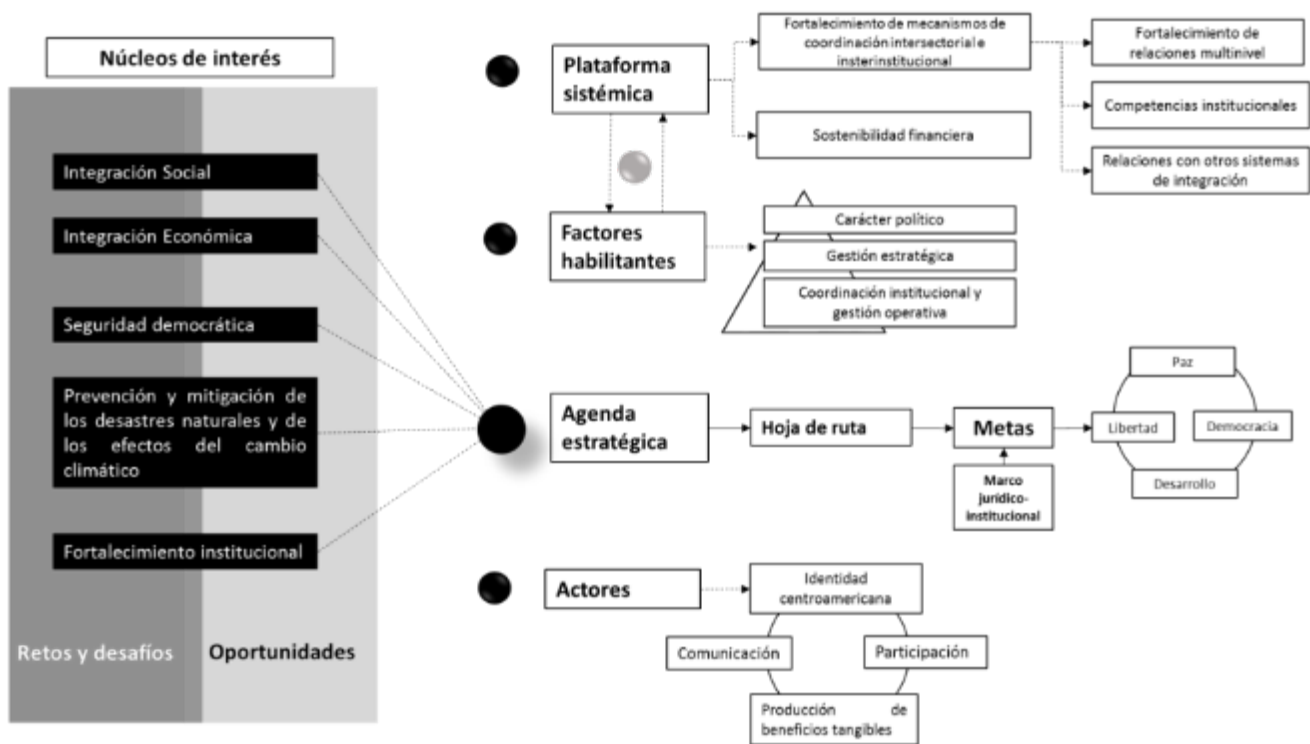
En tal sentido, una de las tareas impostergables del SICA con el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración es pasar de los temas conocidos, hacia lo imperceptible y, para ello, requiere ampliar su capacidad de lectura y de análisis, lo que permitirá diversificar la matriz de temas futuros en los cuales se puedan diseñar alternativas, para atender incluso periodos de crisis que, en la actualidad, no se perciben como tales; por ello es válido generar un proceso lento y complejo de consultas muti-sectoriales y multi-actores en detrimento de la rapidez e inmediatez esperada por los Estados miembros.

En la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, del 2 de septiembre de 2015, se acordó que la Presidencia Pro-Témpore, que ejercía El Salvador, organizaría, con el apoyo de la SG-SICA, un Taller de reflexión sobre el futuro de la integración regional, en el que participarían los Cancilleres del SICA. El 12 de noviembre de 2015, se realizó el Taller de reflexión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Las líneas de debate sirvieron de insumo al núcleo de instituciones regionales para la elaboración del documento Síntesis de la Primera Fase del Proceso de Reflexión del SICA, finalizado en diciembre de 2015. Esta visión partió de la identificación de núcleos de interés compartidos por los países, en cuyo centro se hilvanaron las acciones que buscaban generar mayores beneficios para la población y determinar cuáles serían los nuevos indicadores que se debía utilizar.

La discusión se centró en aspectos de forma y de fondo sobre el proceso de integración, en la

creciente reciprocidad y mutua dependencia de la teoría y la praxis comunitaria sobre el accionar intergubernamental, para dar paso la capacidad innovadora que pueda garantizar la funcionalidad del Sistema. Se reconoció la necesidad de una hoja de ruta clara, de una agenda renovada, para llevar a cabo la instrumentalización de la voluntad política, sobre la base de los cinco pilares del proceso de integración, con tiempos y logros establecidos (ver *Figura 3*)

**Figura 3.**  
*Metodología del proceso reflexión sobre el futuro del SICA.*



*Nota. Elaboración propia.*

Las transformaciones y evoluciones del contexto regional e internacional han sido dinámicas; así como los actores empresariales, sociales y políticos, cuyo entramado incide en la integración regional. Se analizó la capacidad del Sistema para enfrentar desafíos y aprovechar las oportunidades de la región, para lo cual se requiere explorar una mayor participación ciudadana e incluso la búsqueda de articulación con actores regionales. De este proceso se desprenden una serie de acciones sugeridas, orientadas a un proceso mayor de consultas y de retroalimentación, entre las que se destacan<sup>5</sup> :

<sup>5</sup>Información obtenida por observación participante del investigador Vargas Céspedes, Jean Paul, cuando se desempeñó como Director de Integración de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana en el período 2014 – 2018, y entre sus distintas funciones gestionó este proceso junto con la Dirección de Planificación de la SGSICA, la Dirección Ejecutiva de la SGSICA y el Despacho de la SGSICA.

Realizar jornadas de reflexión con los diversos Consejos de Ministros Sectoriales, con el fin de lograr un primer esbozo de los temas estratégicos. Esta etapa se orienta a la identificación un mecanismo denominado tema-país acompañante, que establece una distribución de trabajo funcional en el marco de los instrumentos jurídicos vigentes; parte de que los países asuman un liderazgo estratégico en alguno de los temas específicos.

Elaborar a nivel de Secretarías Técnicas del SICA, una propuesta de agenda estratégica, la cual, antes de ser sometida a aprobación por los Órganos, será socializada por cada Secretaría con sus sectores de referencia.

Validar la agenda estratégica de la Integración en una reunión intersectorial, para posterior aprobación por la Reunión de Presidentes.

Someter a consideración de la Reunión de Presidentes el resultado del proceso de reflexión, que incluye la visión de futuro del proceso de integración y su agenda estratégica.

Publicar un informe de hitos y resultados intermedios de los 5 pilares definidos en el relanzamiento de la integración; a efectos de visualizar con claridad las metas futuras, para su integración en la agenda estratégica en construcción; cuya responsabilidad recae SGSICA, SIECA, SISCA, ST-CONPLAN<sup>6</sup>.

Si bien, algunas de estas acciones lograron dar sus primeros pasos, el activismo institucional se fue difuminando con el tiempo. De forma tal que, mientras se encuentre involucrada activamente la PPT o un Estado miembro, el interés se mantiene; por el contrario, al decaer la visión, implementación y conducción en la propia institucionalidad regional, el interés de los Estados se fue difuminando conforme las arenas se desplazaron de la palestra política a la tecnocracia comunitaria. De estas iniciativas, el interés por una propuesta para fortalecer el funcionamiento sistémico de la institucionalidad, por clarificar el funcionamiento del denominado núcleo duro, continúan siendo una tarea pendiente; es así como en la formulación de las líneas estratégicas de la PPT de Honduras, durante el primer semestre del año 2024, la prioridad fue la revisión de la normativa regional de Órganos, Secretarías e Instituciones Regionales en el SICA (SGSICA, 2024)

Durante la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, del 16 de diciembre de 2015, la PPT de El Salvador realizó la presentación del Informe sobre el Taller de Reflexión del 12 de noviembre. En dicha reunión, se acordó: (i) continuar con los trabajos de reflexión sobre el futuro de la integración regional, a efectos de presentar en el 2016 un informe con propuestas para la consideración de los Presidentes. Además, solicitar a las Presidencias Pro Témpore de turno, continuar con el liderazgo en este proceso, y (ii) instruir a la SGSICA, para recoger los diferentes aportes de las delegaciones de los Estados miembros e incorporarlos a la sistematización del avance de documento. Sin embargo, el ejercicio de la PPT de El Salvador durante el segundo semestre del 2015 se vio afectada por la decisión política adoptada por el gobierno de Costa Rica, en la administración de Luis Guillermo Solís Rivera, de suspender su participación en los diálogos de la integración centroamericana el 19 de diciembre de 2015 -producto de la crisis de migración cubana en la región-.

<sup>6</sup>Secretaría Técnica del Consejo de Ministros de Planificación de Centroamérica.

La conducción política y estratégica de este proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, obliga a poner en el lente no solo en los contenidos de las intervenciones, así como en la forma en que se toman y gestionan las decisiones. La inclusión y consulta permanente de los Estados miembros en la elaboración e implementación de las acciones, es siempre una dinámica de relaciones de mutua dependencia, en las cuales las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales para la atención de las prioridades -desigualdades promovidas por las coaliciones y proximidades propias entre los Estados miembros-. Por tanto, desde la formación de la agenda estratégica del SICA se requiere de una comprensión de su viabilidad y su sostenibilidad, para ello se debe transitar hacia: (a) un análisis de la solución desde el presente y sus efectos futuros -decisiones vinculadas y externalidades-, (b) el grado de apoyo y su sostenibilidad política como técnica, y (c) determinar la matriz de impactos presente y futuros (Vargas, 2011)

El primer nivel de análisis es fundamental para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, sea este manifiesto o potencial, pues se pueden formular planes de contingencia en lo coyuntural -centrados en los aspectos detonantes y ofreciendo respuestas de mitigación- pero sin permear los factores estructurales y, por ende, con las posibilidades de reincidencias futuras; siendo el resultado una erosión en las expectativas de los Estados miembros y una pérdida de confianza hacia el propio proceso. (Viales Hurtado, 2019) El segundo aspecto, entendido como los grados de apoyo, indica que estos pueden ser de carácter político entre los Estados miembros o a nivel técnico entre las tecnocracias de la institucionalidad regional. De ahí se desprenden las capacidades de articulación tanto de la PPT de turno como de la SGSICA para definir horizontes futuros compartidos lo suficientemente inspiradores en una gestión del cambio (Lilla, 2018)

El saber identificar aquellos grandes problemas en los cuales se requiere un consenso mínimo básico para alcanzar un cierto nivel de desarrollo y transformación institucional resulta fundamental. Si bien, desde la palestra política, se suelen generar soluciones ambiguas para una mayor capitalización de apoyos, este tipo de formas tienden a ser más inestables y volátiles (Vargas, 2011)

El tercer aspecto es el conjunto de posibles efectos directos y colaterales, producto del tipo de intervención generada. En ocasiones, una acción puede obtener resultados positivos en el inmediato plazo, pero incrementar los costos en el largo plazo. Esto nos lleva a la importancia de cómo gestionar los cambios y las transformaciones del proceso de integración, lo cual requiere tanto de un liderazgo personal como institucional, para crear las condiciones propicias desde un complejo y dinámico conjunto de relaciones a lo interno de los Estados miembros, entre estos y la tecnoestructura de la integración regional, tanto como a lo interno de esta, sin ocuparse de forma aislada de uno de sus componentes sino, por el contrario, propiciando las conexiones y el equilibrio de todos los elementos, con una visión de atemporalidad del valor de la integración, al tomar en consideración dinámicas presentes y futuras, capaces de generar nuestra matriz de oportunidades y de condiciones.

#### ***4.2 La salida y la voz: la pérdida de confianza en el espacio institucional***

El proceso de reflexión experimenta una desaceleración política durante las Presidencias Pro Tempore de Honduras y Nicaragua durante el año 2016 y Costa Rica en el primer semestre de 2017. Desaceleración que además implicó un cambio de las arenas de discusión y, con ello, una exclusión parcial de la institucionalidad regional del SICA, específicamente de sus autoridades y equipos técnicos. La dinámica de censuras o el ejercicio de poderes de veto -formales e



informales- en la definición de la agenda del SICA, constituye una habilidad específica de la Presidencia Pro Témpore, que debe controlar la incorporación -o exclusión- de un tema en un orden prioritario, proyectando un aparente apoyo, pero cuyas acciones vienen a contribuir o incentivar su aceptación o rechazo (Tsebelis, 2002) La acción colectiva de los Estados miembros del SICA es un ejercicio político orientado a la satisfacción de las demandas comunes (Viales Hurtado, 2019) y al mismo tiempo constituyen sistemas emergentes de cultura política que se entretajan con la cultura institucional de la tecnoestructura del SICA (Melucci, 1996)

Ante una línea de acción en marcha por parte del SICA, aún ya adoptada por consenso, pero sin gozar del convencimiento real por parte de uno o varios Estados miembros, lo previsible es la acción o manifestación de fuerza para desacelerar o redefinir la acción de la institucionalidad regional -procesos de contención-; o bien, una intervención al margen de la misma institucionalidad. La PPT de Honduras inicia con dos coyunturas particulares: (a) la ausencia de Costa Rica en las convocatorias de las sesiones de la institucionalidad del SICA, y (b) el agotamiento de algunos Estados ante el proceso de reflexión y su expectativa en tomar acciones directas hacia su transformación. En videoconferencia realizada por los Directores de Política Exterior el 15 de enero de 2016, la PPT retiró muchas de las actividades de su calendario y reafirmó el profundo convencimiento hacia el proceso de integración. En dicha reunión se hizo un llamado a mejorar y fortalecer el proceso de la integración centroamericana.

El comportamiento de los Estados miembros y sus interacciones en el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, desde la perspectiva de Hirschman (1977) puede ser analizado en tres dimensiones: (a) salida en un sentido de renuncia o abandono de la relación; (b) voz como la acción política y la manifestación de los intereses y (c) lealtad en el sentido de mantener los apoyos o renunciar a los intereses y expectativas a efectos de evitar los compromisos por adquirirse. (Hirschman, 1977)

En reuniones posteriores, del 9 y 10 de febrero de 2016, la PPT expuso sus prioridades estratégicas a la SG-SICA e indicó que el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país estaría haciendo reuniones de acercamiento con cada uno de los países de los Estados miembros. Además, la PPT reiteró que dicho proceso de consultas políticas y técnicas las haría sin el apoyo de la SG-SICA. De esta forma, el interés de la PPT de Honduras adopta una salida al cerrar las interacciones con la institucionalidad regional y optar por un diálogo político al más alto nivel, al margen del SICA; su ausencia de voz -como de algunos otros Estados- expresa una insatisfacción en la forma en que la institucionalidad regional venía conduciendo el proceso, o en la forma en que un Estado -o Estados- en particular incidían en este.

En el mes de mayo de 2016, la SGSICA realiza un informe de las instancias regionales que integran la comisión de secretarías del SICA, por solicitud de la PPT en cuanto a: cuotas dadas por los Estados miembros, recursos humanos y su distribución -participación por nacionalidad- y la cooperación internacional recibida para el fortalecimiento institucional en el año 2016. A finales del mes de mayo, se le comunicó a la SG-SICA las acciones realizadas de forma directa por la PPT desde inicios del mes de mayo, desde las cuales se había puesto al conocimiento de los Estados miembros una serie de documentos con la finalidad de una Declaración del nuevo Sistema de la Integración Centroamericana. De esta forma, se hizo de conocimiento de la información y se convocó a la SGSICA a la reunión técnica preparatoria a celebrarse el día 6 de junio en Tegucigalpa. Es así como el proceso de reflexión deja de estar anclado a la SGSICA y en la institucionalidad regional, para convertirse en una propuesta política de transformación

institucional, cuyo diálogo y aprendizaje se da fuera de la propia institucionalidad.

Esta movilización de voz, provocada por la PPT de Honduras, constituye un cambio de preferencias políticas al dejar de gestionarse por las vías institucionales tradicionales y orientarse hacia instancias superiores políticas a efectos de asegurar la velocidad de los cambios y un mayor reflejo de la voluntad política de las mayorías (Hirschman, 2014) En este caso, la salida del diálogo político fuera de la institucionalidad regional y la voz alzada por la PPT de Honduras, contribuyeron a aumentar la fuerza de sus posiciones y de su poder de negociación; una forma de hacer visible los conflictos existentes, latentes y potenciales (Hirschman, 2020)

La reacción de la SGSICA fue hacer del conocimiento de la Comisión de Órganos Comunitarios -compuesta por la SGSICA, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana- el nuevo estado de situación en una reunión extraordinaria del 1 de junio de 2016 y cuya síntesis de acuerdos fue: (a) que la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, Declaración de Panamá, del 11 de diciembre de 1992, resolvió que todos los órganos, comisiones e instituciones de la integración deberán actuar en forma coherente, coordinada y armónica, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, (b) que debía asegurarse que las propuestas -de reforma al sistema- que fueran elevadas, hubieran sido debidamente analizadas y consultadas previamente para definir si eran factibles para permitir alcanzar los resultados viables, según dicta la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Panamá 12 de julio 1997, y (c) que todo proceso debía darse en cumplimiento con el marco competencial que el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados que otorgan potestades a los demás Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (Vargas Céspedes, 2016)

La posición de la Comisión de Órganos Comunitarios, desde la perspectiva de Hirschman (1977), evidencia su preocupación para evitar las salidas de los espacios institucionales de los Estados miembros, puesto que la lealtad hacia el proceso de integración puede verse mermada por una percepción de pérdida de expectativas. Por tanto, la lealtad es producto de la confianza de los Estados miembros sobre la forma y fondo del cómo se ha gestionado el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana. Ahora bien, se mantiene la interrogante de si la ausencia de Costa Rica en las sesiones formales del SICA, producto de la crisis de los migrantes -cuya decisión proviene desde diciembre de 2015- incentivó o fue la fuerza motriz que provocó que las discusiones del futuro de la integración se dieran fuera de los espacios institucionalizados, o independientemente de ello, la insatisfacción de uno o varios países sobre el proceso de integración ya se encaminaba en ese sentido.

En la Reunión Técnica Preparatoria de la Cumbre de Presidentes, del 6 de junio de 2016, las delegaciones de los Estados miembros discutieron la propuesta de Honduras de Declaración del Nuevo SICA, sin generar el consenso necesario para adoptarse y firmarse por los presidentes. La principal resistencia a este proceso de transformación provino de la delegación de Nicaragua, quien se enfrentó contundentemente con la delegación de Honduras y de Costa Rica. El 29 de junio de 2016, en la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la SGSICA presentó una versión más actualizada y detallada del Informe sobre la institucionalidad del SICA; dicho documento contenía el número y nombre de las instancias del SICA; personal y sueldo en cada una de las instituciones; presupuesto ordinario de las instituciones, incluyendo las contribuciones provenientes de la cooperación internacional, distribución geográfica de los titulares, entre otros insumos.

Durante la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, el 30 de junio de 2016 se da la Declaración de Roatán que, en su apartado sobre el fortalecimiento institucional establece como primer mandato presidencial: instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para presentar, en su próxima Reunión de Presidentes, sus conclusiones sobre los resultados de las posibles acciones producto del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, incluyendo el fortalecimiento del Comité Ejecutivo y las recomendaciones para garantizar el cumplimiento efectivo de los acuerdos y mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países miembros del Sistema, todo con el fin de fortalecer su funcionamiento. Para cumplir tal cometido debería acordar una hoja de ruta a más tardar en dos meses. Este mandato fue producto de la falta de consenso regional para avanzar en la Declaración del Nuevo SICA, restableciendo los canales institucionales para el diálogo y la consulta, adicionalmente con la decisión adoptada por Costa Rica el 30 de junio de 2016, para retornar a las sesiones técnicas y políticas de trabajo en el marco del proceso de integración.

La PPT de Nicaragua, durante ese año, se avocó a promover el diálogo y la discusión desde los canales institucionales del proceso de integración; sin embargo, las conversaciones entre los países se fueron alejando de los asuntos de forma y fondo estructurales de la integración, para decantarse por precisar mejor la comprensión del principio de rotación del SICA; es decir, sobre la rotación geográfica, alfabética, de que asuman las secretarías los países que no lo han hecho, entre otros cuestionamientos. Esta discusión se ve avivada dado que, en la PPT de Costa Rica, en 2017, le corresponde la elección del Secretario General del SICA, como la definición de algunos otros cargos estratégicos.

En la Reunión de Presidentes del 20 de diciembre de 2016, XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, y bajo la Presidencia Pro Témpore de Nicaragua se mandató en la Declaración de Managua, bajo el pilar de fortalecimiento institucional: instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que retome en el primer trimestre del año 2017, el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración regional. Durante la PPT de Nicaragua se formuló una hoja de ruta con plazos más acordes a las realidades institucionales de la región. Se consideró fundamental que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores continuara con dichas reflexiones a efectos de que presentaran sus conclusiones más importantes a la Cumbre de Presidentes de junio de 2017; en dicha fecha la institucionalidad regional había realizado seis sesiones intersectoriales.

La PPT de Costa Rica da cumplimiento a ese mandato presidencial y convoca a la LXIX Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el 2 de marzo de 2017, sesión en que se adoptan estos acuerdos (CMRREE-SICA, 2017):

Acuerdo 9.1 Dar por recibido el informe presentado por la SG-SICA sobre mandatos presidenciales e instruir al Comité Ejecutivo que realice una revisión del mismo, para identificar su vigencia y adoptar las decisiones pertinentes. Asimismo, hacer un llamado a la institucionalidad del SICA para que cumplan con el Procedimiento para la Formulación y Presentación de Mandatos para la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado. De igual forma, incluir este tema en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del Sistema de la Integración Centroamericana.

Acuerdo 14.1 Dar por recibida la Propuesta de Política Migratoria Integral Regional elaborada por la OCAM, e incorporar el tema en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Acuerdo 15.1 Acoger la propuesta de la Presidencia Pro Témporte de realizar una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros el 4 de mayo de 2017, para iniciar una segunda fase del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, en cumplimiento del mandato de la Declaración de Managua.

Las delegaciones de los Estados miembros realizaron una recapitulación del estado de situación sobre la elección de titulares, tema que se retomará en la reunión del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA. La PPT destacó los principios fundamentales del Reglamento para la Elección de Titulares como el equilibrio geográfico, rotación, oportunidad, proporcionalidad, publicidad y transparencia, y solicitó a la SG-SICA completar el informe presentado con los datos que permitan identificar los nombramientos de los secretarios(as) anteriores y las nacionalidades, a fin de contar con una herramienta para la toma de decisiones. De esta forma, las discusiones giraron sobre cuál debía ser el diseño institucional necesario de la integración centroamericana, hacia un proceso por aclarar la elección de titulares, específicamente porque en julio de 2017 se debía elegir la nueva persona responsable de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, así como de otras instancias de interés por varios Estados.

Durante la PPT de Costa Rica, el interés gravitó más sobre un esfuerzo por alineación de la agenda estratégica del SICA con los ODS y no tanto la construcción de temas propios. Este proceso implicó una fase intensa de consultas a la institucionalidad regional, a efectos de que cada Consejo de Ministros Sectoriales realizara esa alineación entre su agenda estratégica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A pesar de que esta iniciativa de la PPT de Costa Rica contó con varios apoyos políticos de los Estados miembros, la institucionalidad regional no caminó a la misma velocidad y el proceso de alineación solo fue posible parcialmente en algunos sectores de la integración centroamericana.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de la Integración Centroamericana realizó un taller especial, en el marco del proceso de reflexión mandatado por la Reunión de Presidentes, el día 4 de mayo de 2017, en Heredia, Costa Rica. Ahí se discutieron los siguientes puntos de agenda: (i) Contextualización de la región con el apoyo del Estado de la Región, (ii) Agenda estratégica priorizada, (iii) Implementación y gestión orientada a resultados, y (iv) Temas de gestión para la toma de decisiones en el corto plazo.

Bajo la Presidencia Pro Témporte de la República de Costa Rica, en la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 29 de junio de 2017, en la Declaración de San José “Hacia una agenda estratégica regional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, los presidentes acordaron continuar con el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, ante la necesidad de contar con un sistema robusto, eficiente, transparente y con alta capacidad de gestión para responder a las necesidades de la región.

## **V. Esquipulas III: un intento fallido**

Esquipulas III fue un intento fallido de una visión del cómo la integración centroamericana podría ser una plataforma de desarrollo para la región. Esta visión fue concebida como parte de la propuesta de trabajo que el Secretario General del SICA, ex Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo Arévalo; sin embargo, se enfrentó a dos realidades muy claras en el sistema de integración: a) el presidencialismo y b) la construcción regional desde lo nacional.

En cuanto al primer aspecto, el presidencialismo, es la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno del SICA la máxima instancia de toma de decisiones, por lo cual la SGSICA solo puede ejecutar y dar seguimiento a lo debidamente aprobado en ese seno, la instancia de seguimiento a ello es en gran medida el mismo Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por lo cual toda propuesta estratégica o de acción, debe ser conocida y aprobada en primera instancia por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para luego ser abordada por la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno.

El segundo aspecto, es que la construcción de la integración centroamericana carece de una agenda regional, o una voz regional, como tal, responde a las necesidades y preocupaciones de los Estados miembros y la integración de las mismas, bajo un procedimiento en el cual las decisiones de fondo requieren ser tomadas por consenso, según el art. 21 del Protocolo de Tegucigalpa.

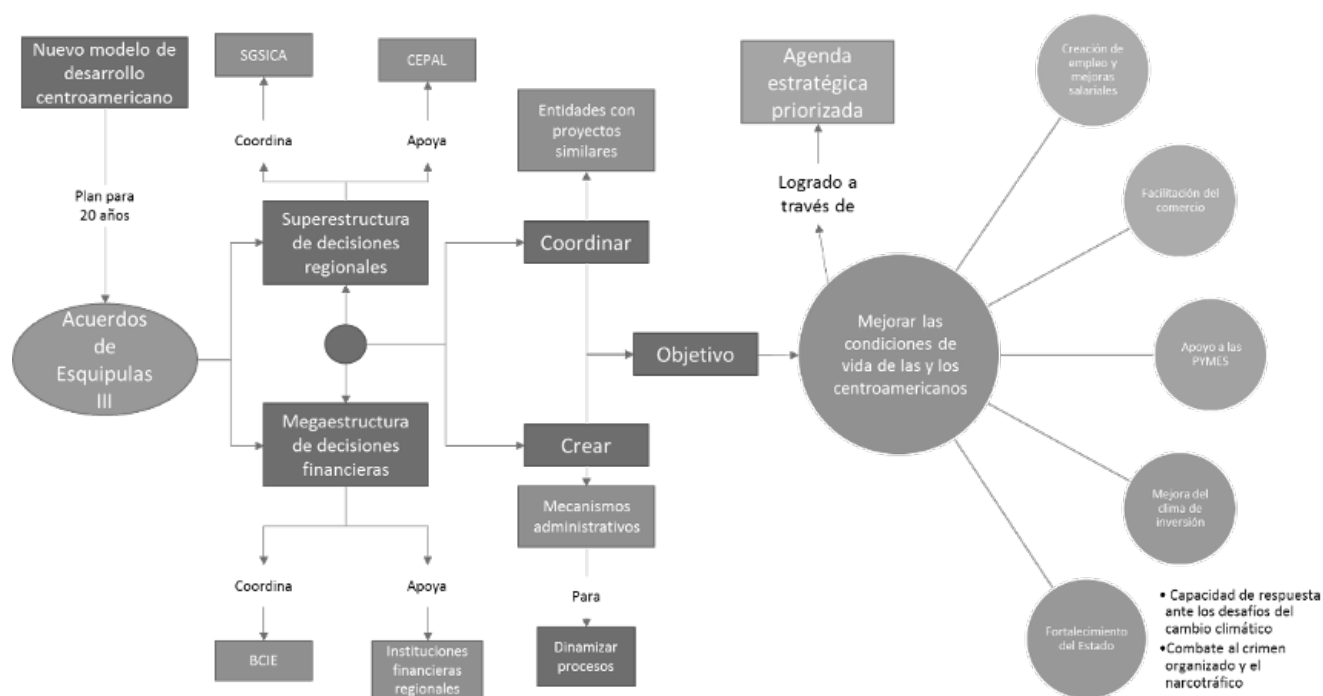
Aún con la amplia experiencia política del ex Presidente Vinicio Cerezo, se tuvo que enfrentar a una realidad imperante por los cambios de los tiempos, el Secretario General es un puesto dependiente de los máximos órganos de decisión de la institucionalidad de la integración, no es el presidente de la integración, ni la instancia que orienta a los mandatarios de la región.

Con la PPT de Panamá, a finales del año 2017, asume funciones como Secretario General del SICA el ex Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo Arévalo. Si bien, por rotación geográfica le correspondía a una persona de Honduras, se da una especie de permuta política en la cual Honduras le cede el puesto a Guatemala en la SGSICA, a cambio de que Guatemala ceda el puesto de la Secretaría del Sistema de Integración Económica de Centroamérica -SIECA- a Honduras. La posición de partida del presidente Cerezo fue conseguir la comprensión y la convicción entre los Presidentes de los Estados miembros del SICA, de que la integración es el instrumento histórico adecuado para hacer de Centroamérica un espacio desarrollado para beneficio de sus poblaciones, en su dimensión declarativa.

Este objetivo, cuestionado en reiteradas ocasiones por los Estados miembros, llevó a la necesidad de definir, en múltiples ocasiones, su propuesta operativa, especialmente porque de fondo el interés era la implementación de un nuevo Modelo de Desarrollo capaz de atender los problemas fundamentales de la integración, atraer la inversión extranjera y motivar a diversos países a ser socios del desarrollo de la región -evidenciando así la ausencia de referentes conceptuales propios que incluso dieron origen al proceso de reflexión- (ver *Figura 4*)



**Figura N 4.**  
*Esquipulas III. Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo*



*Nota.* (SGSICA, Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021, 2017)

Entre los intereses del Presidente Cerezo se destacó el vincular el Modelo de Desarrollo – Esquipulas III- al Proyecto de la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo del Corredor Logístico de Centroamérica, el cual implica una red de comunicación, transporte y movilidad de personas y mercaderías que intercomunica a toda la región hacia adentro y hacia fuera de los países, transformando a la región en el puente entre los dos subcontinentes americanos y los dos grandes océanos (SGSICA, 2017)

De igual forma, se buscaba un sistema de financiamiento vía acuerdos público-privados para evitar el endeudamiento público en forma directa, obteniendo la recuperación de los costos de inversión a través del pago de los servicios en el mediano y largo plazo. Así como orientar los fondos propios a la solución de los problemas internos como la seguridad, la salud y la educación y dar a los estados el poder de legislar para abrir las oportunidades bancarias y de financiamiento a las MYPIMES y mejorar las condiciones de empleo y salarios a los trabajadores locales (SGSICA, 2017) Más allá de la pertinencia o no de estas medidas, como de las competencias de la figura del Secretario General, una vez más la acción de la tecnocracia de la integración centroamericana que avanza sin el acompañamiento desde el diálogo político y la consulta frecuente de los Estados miembros, lo que debilita la fuerza de las ideas que caen en terreno estéril.

Este nuevo modelo de desarrollo, en sus inicios tenía la pretensión de ser una especie de Esquipulas III y de ser lanzando en la celebración del XXXV aniversario de los Acuerdos de Esquipulas II de 1987; sin embargo, la crítica insistente de los Estados miembros fue delimitando el territorio para evitar su presentación como una continuidad de los Acuerdos de Esquipulas (Cerezo, 2021) Esta postura se basaba en una lógica de lo general a lo específico, y de lo político a lo técnico. Para ello y de forma paradójica, descansaba en un acompañamiento político al más

alto nivel de los presidentes de la región -sobre un proceso del cual ellos no formularon ideas ni fueron parte en su construcción-.

Adicionalmente, la propuesta requiere la construcción de una super estructura de decisiones regionales con la presencia del más alto nivel de coordinación del Sistema, la Comisión encargada del Plan Logístico y la Secretaría General, para establecer el proceso y las prioridades del plan, con el apoyo técnico de CEPAL y una Mega Estructura Financiera coordinada por el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE- y con la presencia de las instituciones bancarias de nivel continental como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- para establecer los mecanismos de crédito y financiamiento, los procesos de retorno de la inversión y los criterios de cobro de los servicios (SGSICA, 2017) Propuesta que viene a elevar los costos de intermediación política e institucional del SICA. Entre otras medidas, este modelo aspiraba a una concentración de recursos de cooperación y financiamiento para el desarrollo de la región, sustituyendo muchos de los canales y procesos bilaterales propios de los Estados, por una apuesta hacia la institucionalidad regional.

A pesar de que estas ideas se fueron desvaneciendo en el camino, la gestión del Presidente Vinicio Cerezo en la SGSICA, del 2017 al 2021, intentó por una vía u otra, convertirse en un gestor político de alto nivel, intentando mediar en situaciones políticas domésticas de los Estados miembros -sin éxito alguno-, asumiendo una función de vocería de la institucionalidad que no siempre contó con el apoyo de los presidentes. Esta pérdida de rumbo ante su modelo de desarrollo fallido terminó complejizando su gestión ante las tendencias globales que pretendía imitar. Este interés sustituyó o desplazó la influencia que la SGSICA podía haber generado para la continuidad del proceso de reflexión del SICA, dando por agotado el impulso político, vía mandato presidencial original del proceso de reflexión, el cual al año 2024 se encuentra en vigencia en una especie de congelamiento político, a la espera de ser retomado por el interés de algún Estado miembro.

La década de 2010, deja una huella profunda en el proceso de integración centroamericana, por la búsqueda de un modelo propio, una búsqueda inconclusa de un marco cognitivo capaz de inspirar y regenerar hacia horizontes de futuro compartido (Lilla, 2018). Los diseños institucionales del SICA, por su naturaleza, tienen un desenvolvimiento en contextos siempre turbulentos, en los cuales la información nunca es precisa o suficiente y la movilidad de posiciones de los Estados miembros suele crear incertidumbres y especulaciones. Esta situación deriva en:

- Una incapacidad de análisis predictivo a lo interno de la institucionalidad, para dar paso a una comprensión de las estrategias externas a la región, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad de la integración centroamericana.
- Estar centrada en lo urgente sobre lo importante; así como, una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -scanning radar-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor.
- La capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro es sustituida por formas de pensar y actuar en términos intuitivos y, en el mejor de los casos, por observación y percepción de lo inmediato; es decir, se construye una visión de futuro desde el presente sin capacidad de flexibilización y condenando al futuro a anclarse en el pasado.

Las percepciones y expectativas sobre los rendimientos de la institucionalidad regional contribuyen a mejorar las condiciones de confianza y legitimidad del SICA como un todo; a través de esta confianza es posible canalizar múltiples y volátiles demandas de los Estados miembros. Presiones que exigen respuestas inmediatas, eficientes y eficaces, obligan a las autoridades regionales a situarse en un proceso de interlocución caracterizado por: la consulta al derecho comunitario, un creciente predominio de actores colectivos que producen un incremento exponencial de la pluralidad de intereses y una teatralidad discursiva entre la integración aspiracional y la operativa.

## **VI. Hallazgos finales: Cuando los caminos acaban, inicia el verdadero recorrido**

Los hallazgos finales se estructuran en dos macro-conclusiones y siete lecciones aprendidas que ayudan a comprender las dinámicas políticas e institucionales dadas en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana en la búsqueda de un marco cognitivo propio, marcado por las transformaciones entre los tipos de regionalismo y la integración.

La crisis económica mundial del 2008, conocida como la Gran Recesión, puso en evidencia que el crecimiento económico mediante el endeudamiento resultada insostenible, al igual que las aparentes bonanzas promovidas por los procesos de globalización, que no se tradujeron en una satisfacción de expectativas de la población. En este sentido, una mala inserción estratégica de los Estados en el proceso de globalización puede provocar una falta de crecimiento económico, una baja de los salarios reales y un aumento de la inseguridad laboral; sin embargo, la globalización es un proceso y la obtención o no de ventajas depende de la acumulación de inversiones, del mejoramiento y de la tecnificación del capital humano, tanto como de la capacidad de adaptarse a las rápidas transformaciones y avances de la tecnología -innovación- (Sánchez-Cuenca, 2022).

Es justo a finales de los primeros años del actual siglo, cuando los Estados miembros del SICA perciben de mejor forma y con mayor convencimiento la importancia del mercado regional, dado que los efectos de la crisis económica mundial del 2008 lograron, en cierta medida, ser contenidos por una dinamización de las importaciones y exportaciones a lo interno del mercado centroamericano. Si bien ya se venía dando señales de un agotamiento del regionalismo abierto a inicios del actual siglo, fue con la crisis del 2008 cuando quedó en evidencia la necesidad de identificar un marco cognitivo propio, capaz de provocar la inspiración necesaria a lo interno de la región, como en sus relaciones con los cooperantes internacionales – cuyos recursos de apoyo financiero ya estaban bastante diezmados-.

**PRIMERA CONCLUSIÓN:** La búsqueda de un marco cognitivo propio en el proceso de integración centroamericana es una construcción incremental y progresiva, una forma de ver la región, de entenderla, de formular relaciones multicausales y de establecer una serie de guías que orienten la solución de problemas y la potencialización de oportunidades de un sistema compartido de valores y principios.

Esta deliberación cognitiva requiere de un re-pensamiento, según McAdam (1982) de: a) las estructuras de autorganización, sus niveles de eficiencia, sus costes operativos y sus capacidades de flexibilización operativa, b) la identificación de las estructuras de oportunidades, en el sentido de que la acción colectiva emanada del proceso regional, siempre será mayor a la acción aislada de los Estados, y finalmente c) el proceso de construcción cognitiva propia, mediante el cual las partes forman un conjunto de creencias compartidas que dan el sustento al surgimiento de la

acción colectiva (McAdam, 1982).

Es así, como el proceso de construcción cognitiva propio del SICA ha sido la dimensión a la cual menos se le ha dado pensamiento por parte de los Estados miembros, como por su tecnoestructura propia. La década de 2010 representó una estructura de oportunidades discursivas con el objetivo de identificar una puesta en común de hacia dónde va Centroamérica y qué estructura de integración se requiere, una forma de moldear la cultura política de la integración misma y de facilitar la recepción de marcos cognitivos autogeneradores de confianza y lealtad. Sin embargo, este proceso generó una multiplicidad de conflictos y de competencias por los framing -marcos cognitivos- sin dar espacio a un diálogo franco desde la construcción compartida, vaciados en una discusión tecnócrata y carente de capital simbólico, memorias colectivas, mitos, eslóganes, etc.

La falta de capacidad del para llegar a la construcción de los marcos cognitivos propios se encuentra probablemente influida por dos factores históricos:

(a) la génesis misma de los acuerdos de Esquipulas, en donde los presidentes, sus cancilleres y el equipo de los ejecutivos regionales fueron actores cruciales, y por ende, deben de seguir siéndolo en el proceso de integración; y

(b) la ausencia de otros ejemplos de integración que orientaran las decisiones que llevaron al Protocolo de Tegucigalpa, con lo cual una fuerte tendencia al isomorfismo de la Unión Europea.

El resultado es el desarrollo incipiente de una integración centroamericana con un propósito comunitario utópico, en un contexto de apertura comercial y de regionalismo abierto que captó la atención de los Estados de la región, creando complejidades en cuanto a la integración de múltiples tratados de libre comercio y un deterioro social de los sectores más desfavorecidos.

Como toda discusión académica, las ideas acá plasmadas tendrán defensores y detractores, estos últimos posiblemente argumentarán que los marcos cognitivos propios de la integración sobran, así como sus planteamientos e ideas. Desde la ciencia cognitiva se responde como un fenómeno de la hipocognición, la ausencia de ideas necesarias, la ausencia de un marco establecido de forma sencilla que pueda evocarse con absoluta facilidad y claridad (Lakoff, 2018).

**SEGUNDA CONCLUSIÓN.** La década de 2010 poco a poco se constituyó en una torre de Babel en la cual se pregonaba la Agenda Estratégica Priorizada de la Integración Centroamericana, desde su proceso de relanzamiento, quizás el único hito significativo en la construcción de ese marco cognitivo, pero se vio nublada por múltiples diálogos políticos de los Estados miembros en el marco del dilema de los procedimientos, decisiones y acciones que se deben tomar para enfrentar los problemas de la dispersión, la coordinación y la sostenibilidad; así como un ejercicio de racionalidad institucional orientado a limitar el crecimiento de sus estructuras, como de priorizar los recursos de inversión.

En esta torre de Babel, se dan las reflexiones sobre el futuro de la integración, y mientras algunos ponen sobre la mesa hacia dónde va Centroamérica, para otros el diálogo se centra en conceptos obsoletos y concepciones nacionales sobre la naturaleza misma de la integración; un banquete de luchas viscerales en el cual el gran ausente es la emergencia de una voz regional.

Un proceso en el cual abundan las respuestas a cualquier situación, pero se carece de la capacidad colectiva por identificar las preguntas compartidas de la discusión y adoptar arreglos mínimos; después de todo, cuando no existe consenso, el tema es dejado de lado y así se mitiga cualquier efecto manifiesto o potencial del conflicto, esperando un realineamiento de actores, posiciones o intereses para su despertar.

Una reflexión que se habría visto enriquecida desde una lectura de las ventajas de la integración, identificando los grandes ganadores por cada uno de los Estados, en los diferentes campos de la integración regional; así como una lectura detallada de los costos de la no integración, estos últimos integrados en el año 2001 por Grupo Consultivo Regional de Madrid produjo el documento “El planteamiento de Madrid: una propuesta regional para la transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI”, el cual mostró a la comunidad internacional 32 megaproyectos regionales (Centroamericana, 2001); así como, una recomendación sobre la forma en la cual la integración podía reconfigurarse y encaminarse mediante esfuerzos conjuntos -muchos de estos insumos fueron base para la creación del Plan Puebla-Panamá-, proceso que de forma lamentable no logró profundizar lo necesario y convertirse en el marco cognitivo propio de la integración centroamericana.

El Grupo Consultivo Regional de Madrid señaló en su momento los potenciales costos que para los países que no formaran parte del proceso de integración, por ejemplo en términos de las oportunidades perdidas en las negociaciones internacionales al no presentarse como bloque, en la obtención de beneficios en materia de donaciones y ayudas internacionales al desarrollo, sobre la capacidad de maniobra en las mesas de negociación multilaterales, o en la pérdida de oportunidades en los mercados de valores y de financiamiento internacional, entre otras (SGSICA, 2001)

A la luz de los hallazgos obtenidos en esta investigación se validan las afirmaciones de Vargas y Viales (2024) al señalar que los equilibrios inducidos en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana responden a un conjunto de arreglos institucionales de los Estados miembros y sus preferencias, adecuándose a los procedimientos -normas formales- para la adopción de decisiones. Estos cambios pueden provenir desde una compleja interacción de factores que van desde realineamientos de sus intereses y posiciones hasta una respuesta estratégica a la comprensión de las transformaciones globales.

- Incapacidad de análisis predictivo del cómo la región mira al mundo y se concibe a sí misma, para dar paso a una comprensión de las estrategias de los otros, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad en la decisión.
- Centrarse en lo urgente sobre lo importante; así como, una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular, y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -scanning radar-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor y con poca capacidad por entender al menos las transformaciones más significativas del hoy.
- Sustitución de la capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro por formas de pensar y actuar en términos intuitivos y, en el mejor de los casos, por observación y percepción de lo inmediato.



De estas dos macro-conclusiones se destacan siete lecciones aprendidas:

**Primera lección:** El proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana sigue vigente y es inacabado, aunque parezca una discusión inagotable, ha evolucionado con periodos de mayor o menor velocidad. Es un proceso político de alto nivel que requiere de una compleja sincronización política y técnica entre las Presidencias Pro Témpore y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

**Segunda lección:** La construcción de los marcos cognitivos responde a una lógica de juegos de mutua dependencia (Schelling, 1964), y no basta con un leve realimento o control de los procesos para imponer una orientación parcial sin el goce de la confianza política de todos los Estados miembros, desde los canales institucionales establecidos para la transformación de la integración. Esta es una discusión que parte de los valores y principios, más allá de los intereses y posiciones de un gobierno en particular; constituye la creación y protección de los intereses de las presentes y futuras generaciones -tutela del interés general difuso-.

**Tercera lección:** la construcción del marco cognitivo debe superar visiones de lógicas centradas en problemas y soluciones, puesto que la complejidad centroamericana es cada vez mayor, así como el contexto global, generando realidades que tienen un carácter volátil, incierto, complejo y ambiguo. Las lógicas en su definición deben ser incrementales, puesto que no siempre se tendrá una claridad sobre toda la información necesaria, en su camino se desprenderán nuevas y complejas líneas de acción que tomarán fuerza por sí mismas.

**Cuarta lección:** las expectativas por el marco cognitivo entre la tecnoestructura y los espacios políticos de decisión, no siempre son convergentes, donde las prioridades y matices divergen en la forma y el fondo; de forma tal, que la tecnoestructura se transforma en un jugador con poder de veto, que si bien no tiene los recursos de poder necesarios para incidir siempre en una decisión, tiene las capacidades técnicas y operativas a efectos de distorsionar, dilatar, o dejar de lado una discusión determinada. Esta compleja interacción, se termina transformando en una lógica de pesos y contrapesos fácticos, entre los intereses institucionales y las agendas específicas de un determinado sector (Hecló, 2010).

**Quinta lección:** La integración centroamericana debe contar con mejores herramientas técnicas y de innovación política para asegurar que los Estados miembros puedan conectarse en tiempo real con la sociedad centroamericana, ofreciendo una respuesta y un discurso armónico -coherencia entre los discursos y las acciones- con las expectativas aspiradas, en conjunción con datos humanizados; es saber convencer con claridad y eficacia sobre las mejores medidas determinadas para el proceso de integración centroamericana. La falta de claridad y visión a lo interno de todas sus partes hace percibir un futuro cada vez más reducido y, cuando el futuro se estrecha, los Estados se decepcionan.

**Sexta lección:** La indignación no surge de repente, no es un enojo espontáneo contra quienes tiene el poder de tomar las decisiones, o el control operativo de estas. La indignación en el sistema de la integración viene con la pérdida de confianza y trae consigo un proceso de agravio acelerado, en el cual se percibe un irrespeto a la dignidad por la disconformidad en el manejo de los asuntos. Situación que puede cambiar en el cómo las partes conciben y actúan en lo colectivo; constituye una verbalización de la impotencia particular que se transforma en un símbolo universal de la exclusión en una situación y acontecimiento específico.

**Séptima lección:** No siempre es posible que el proceso de integración centroamericana pueda aspirar a dar pasos decididos en un marco cognitivo para establecer una diferencia categórica entre el know-how de la integración regional y el conocimiento necesario para su impulso.

La primera dimensión radica en un cúmulo de aprendizajes y habilidades para atender situaciones recurrentes -sistema cognitivo primario-; es decir, se sabe aplicar una serie de instrumentos y metodologías, pero no es capaz de entender las conexiones complejas y las limitaciones que ello implica (Innerarity, 2020).

La segunda dimensión, es la integración del conocimiento y sus procesos de objetivación y teorización, desde las competencias y capacidades propios para entender este complejo entramado de interacciones e incertidumbres y formular adecuadas narrativas aspiracionales para gestionar las incertidumbres y proponer estrategias regionales capaces de lograr reducciones significativas de la complejidad.

Los marcos cognitivos propios confeccionan procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen, a su vez, los valores, principios, normas, intereses, identidades y creencias (Hall y Taylor, 1996); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas que suministran estabilidad y significado a la conducta sociopolítica de la integración centroamericana.

Por tanto, la SGSICA asume la tarea permanente de perpetuar aquel sistema de creencias que contribuye a la maximización de los intereses de los Estados miembros, considera como de valor público regional, sus reglas informales que a su vez se transforman en restricciones hacia las formas en las cuales debe de operar la integración sin salirse de ese marco cognitivo.

Desde el estudio del proceso de emergencia del regionalismo estratégico las teorías de la integración resultan insuficientes para comprender la integración centroamericana y las diversas mutaciones del regionalismo. La pluralidad de intereses entre los Estados, como a lo interno de la tecnocracia comunitaria, son aspectos que contribuyen con mayor precisión a entender las dinámicas oscilantes en los intentos de reforma institucional, en los cuales el ejercicio de actores institucionales y políticos con poder de veto afianza los escasos acuerdos mínimos alcanzados.

A diferencia de otros contextos, el espacio regional en Centroamérica no es el lugar primordial para atender las necesidades convergentes entre los Estados, es un espacio complementario al ejercicio de la soberanía nacional, que en ocasiones puede ser coincidente con acciones incrementales que desde lo regional, fortalecen los esfuerzos nacionales, en especial atención cuando desde la regionalidad se cuenta con el financiamiento para el desarrollo proveniente de los Estados observadores y de la cooperación internacional.

La integración centroamericana se encuentra aprisionada entre el interés comunitarista y el intergubernamentalismo, de ahí la ambivalencia de muchas de las políticas regionales del SICA por fortalecer de manera incremental diversas acciones intersectoriales comunitarias y aquellas otras orientadas a una mejor coordinación multinivel con las instituciones nacionales de los Estados miembros del SICA; sin embargo, en ambos casos, carentes de un sentido orientador que se intentó subsanar desde el regionalismo estratégico y de un diseño institucional acorde con este.

La integración centroamericana se basa en la intensidad de preferencias y en la continua

negociación interestatal asimétrica, desde la cual, los gobiernos buscan la innovación política y las reglas de juego establecidas en el derecho comunitario para resolver los conflictos distributivos y redistributivos nacionales y regionales. El nivel de interés y apoyo hacia una determinada decisión -y su implementación- se encuentra condicionado por la expectativa y la percepción de los niveles de utilidad esperados. De esta forma, el intergubernamentalismo responde a procesos de cálculo estratégico de las reglas y dinámicas de decisión para satisfacer las necesidades internas (Sánchez Sánchez, 2009)

El regionalismo a la centroamericana es producto de una interdependencia entre los Estados a efectos de cooperar para la atención de las externalidades negativas causadas por acciones unilaterales, pero también de la satisfacción de objetivos inmediatos o futuros en los cuales requiere de la intervención de los demás Estados -juegos de mutua dependencia- (Schelling, 1964), por lo que ha enfrentado, en todas sus manifestaciones, el desafío de formación de preferencias colectivas, más allá de la sumatoria de intereses individuales coincidentes entre los Estados centroamericanos, ello derivado de ser economías débiles y ante la ausencia de interacciones estratégicas regionales para un posicionamiento global.

El enfoque de regionalismo de la gobernanza global reconoce una distribución desigual del poder en la economía internacional, de forma tal, que el Sistema de la Integración Centroamericana y sus Estados no pueden ignorar los intereses de los actores dominantes y las consecuencias de sus acciones, en un contexto en el cual los actores dominantes dejaron de ser los grandes estados y los bloques comerciales, para dar espacio a los grandes conglomerados económicos y financieros. Realidad en transformación que pone en juicio viejos conceptos y dotan de nuevos ropajes a ideas como la integración, el regionalismo y la globalización.

## Referencias

- Alvarez, O. (1989). El proceso de Esquipulas y el conflicto centroamericano. *Revista Relaciones Internacionales*(29), 25-35.
- Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* España: Paidós.
- Axelrod, R. (1976). *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princenton University Press.
- Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Fondo de Cultura Económica.
- Braud, P. (1993). *El jardín de las delicias democráticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Caldentey, P. (2004). *Beneficios y costos de la Integración Centroamericana*. Fundación Etea.
- Caldentey, P. (2009). Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores. *Revista de fomento social*, 64(255), 423-258.

- Caldentey, P. (2012). La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.
- Caldentey, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. CEPAL.
- Caldentey, P. (2015). Desarrollo Económico en Centroamérica: Vigencia y revisión de los Acuerdos de Esquipulas. *ICADE*(96), 169-199.
- Caldentey, P. y Santos, F. (2014). *Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración*. Universidad de Huelva. [https://www.uhu.es/IIICIED/pdf/7\\_9\\_regiona.pdf](https://www.uhu.es/IIICIED/pdf/7_9_regiona.pdf)
- Centroamericana, S. d. (2001). *Transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. Una propuesta regional*. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. SGSICA. [https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo\\_sp.pdf](https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf)
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL/ONU.
- Cerezo, V. (octubre de 2021). *35 años de los Acuerdos de Paz de Esquipulas*. <https://www.sica.int/conmemoraciones/35esquipulas>
- CMRREE-SICA. (2017). *Acta de la sesión LXIX de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA del 2 de marzo*. SGSICA.
- David, D. A., y Viales Hurtado, R. J. (2021). El impacto del COVID-19 y otras “pandemias” contemporáneas en Centroamérica. Guadalajara: Centro María Sibylla Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS)/Editorial Universidad de Guadalajara.
- Díaz Arias, D. (. (2022). *Imperios, agentes y revoluciones. La larga Guerra Fría en Costa Rica (1928-1986)*. CIHAC.
- Díaz Arias, D. (julio-diciembre de 2016). Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987). *Memorias. Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe*, 188-218.
- Díaz Arias, D. (2021). *Chicago Boys del Trópico: historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. EUCR.
- Díaz Arias, D., & Viales Hurtado, R. J. (2020). Centroamérica: neoliberalismo y COVID-19. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11, 53-59.
- García Ferreira, R., y Taracena Arriola, A. (2017). *La Guerra Fría y el Anticomunismo en Centroamérica*. FLACSO.
- García, O. (2019). La Memoria de la Mal llamada ‘Guerra del Fútbol’. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 67–76.

- Geuss, R. (2004). *Historia e ilusión en la política. Libertad, violencia, tolerancia, coerción: las contradicciones del Estado democrático*. Tusquets.
- Giacomarro, C. (2014). *Dialogo, Integrazione, Cooperazione: la strategia europea per lo sviluppo sostenibile in America Latina*. Universidad Ca Forscari Venezia.
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa Editorial.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the three new institucionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Heclo, H. (2010). *Pensar Institucionalmente*. Paidós.
- Herrera Cáceres, R. (1998). *Visión Regional de Centroamerica*. CSUCA.
- Hirschman, A. (2014). *Las pasiones y los intereses*. Capitán Swing.
- Hirschman, A. (2016). *Interés privado y acción pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. (2020). *La retórica reaccionaria*. Clave Intelectual.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg.
- Kuhn, T. (1970). *La estructura de las revoluciones científicas*. Prensa de la Universidad de Chicago.
- Lakoff, G. (2018). *No pienses en un elefante, Lenguaje y debate político*. Ariel.
- Lilla, M. (2018). *El regreso liberal*. DEBATE.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507-548.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. 5 desafíos de cambio para una nueva década*. Grupo Editorial Norma.
- McAdam, D. (1982). *Political process and the development of black insurgency*. University of Chicago Press.
- Melucci, A. (1996). The process of collective identity. *En Challenging Codes. Collective Action in Information Age*, 68-77. Cambridge University Press.
- Miklos, T., Jiménez, E. y Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*. Instrumentos para la acción. LIMUSA.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.



- Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Pellandra, A., y Fuentes, J. A. (2011). El estado actual de la integración en Centroamérica. *Serie estudios y perspectivas*.
- Pérez Pineda, C. (2014). *El Conflicto Honduras-El Salvador, julio de 1969*. MREC/Instituto Diplomático Manuel María de Peralta.
- Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita*. RBA.
- Rojas Aravena, F. (1989). El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos. *Estudios Internacionales*, 22(86), 224-247.
- Rosenthal, G. (2006). *Para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios en la integración centroamericana*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Sanahuja, J. A. (1998). "Nuevo regionalismo" e integración en Centroamérica, 1990-1997. *En Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio* (13-58). Libros de la CATARATA.
- Sánchez Sánchez, R. (2009). *The Politics of Central American Integration*. Routledge.
- Sánchez-Cuenca, I. (2022). *El desorden político. Democracias sin intermediación*. CATARA.
- Santos Carrillo, F. (2010). *La integración centroamericana y la participación de la sociedad civil*. Universidad de Córdoba.
- Santos Carrillo, F. (2016). Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana. *Revista de Derecho*, 31-46.
- Schatan, C., Friedinger, G., Mendieta, A., & Romero, I. (2008). *Integración regional e integración con Estados Unidos*. CEPAL.
- Schelling, T. (1964). *La estrategia del conflicto*. Tecnos.
- SGSICA. (2013). *La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico*. SGSICA.
- SGSICA. (2017). *Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021*. SGSICA.
- SGSICA. (8 de enero de 2024). *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana*. SGSICA. [https://www.sica.int/noticias/secretaria-general-del-sica-y-presidencia-pro-tempore-de-honduras-realizan-sesion-de-trabajo\\_1\\_133464.html](https://www.sica.int/noticias/secretaria-general-del-sica-y-presidencia-pro-tempore-de-honduras-realizan-sesion-de-trabajo_1_133464.html)
- Shepsle, K. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. En H. F. Weisberg, *Political Science: The Science of Politics*, 51-81. Agathon Press, Inc.
- SICA. (1986). Declaración de Esquipulas. *Esquipulas*.

- SICA. (2013). Relanzamiento de la Integración Centroamericana. SICA. <http://www.sica.int/integracion/index.aspx?ldm=1>
- Silva Vargas, R. (Diciembre de 2013). Eventos decisivos en la integración centroamericana. *Revista Judicial*, 110, 19-26. [https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial\\_110.pdf](https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial_110.pdf)
- Solano, E. (2020). La Organización de Estados Centroamericanos. Un capítulo en la historia de la integración centroamericana. 1950 - 1991. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1-23.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 571-610.
- Tingyang, Z. (2009). A Political World Philosophy in terms of All-under-heaven (Tian-xia). *Diogenes*, 220-221.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- Vargas Céspedes, J.-P. (2016). *Informe de la Reunión de Órganos Comunitarios*, 1 de junio 2016. Dirección de Integración. SGSICA.
- Vargas Céspedes, J.-P. y Viales Hurtado, R. (2024). La integración centroamericano: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional. *Revista de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador*, 157-195.
- Vargas, J. (2011). Territorialización de Políticas Públicas. *Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. AECID - Fundación Demuca.
- Vargas, J. P. y Viales, R. (2024). *Integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años desde una perspectiva neoinstitucional*. El Salvador.
- Vargas, J., y Sancho, R. (Diciembre de 2018). Tallar el Cetro Presidencial. *Revista Centroamericana en Administración Pública*, 14-43.
- Viales Hurtado, R. (2021). *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020*. Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. (2019). *La historia de la confianza/desconfianza (trust/ditrust) como fundamento ara la construcción de una nueva historia de la cultura política desde América Latina* (8). Cuadernos del Bicentenario, CIHAC/UCR.
- Viales Hurtado, R. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Centras en perspectiva global (1970-1990)*. Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. J. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990)*. Universidad de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. J. y Cortés, S. (2018). *América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016)*. El contexto de la construcción de la cultura política de la confianza/desconfianza (trust/ditrust). En M. C. Quinteros, & L. F. Viel, *As Revolucoes na América Latina Contemporanea. Os desafios do século XXI* (págs. 272-328). San José, CR: UCR/CIHAC.

Viales Hurtado, R. J. y Díaz, D. (2016). Historia de las desigualdades sociales en América Central. *Una visión interdisciplinaria. Siglos XVIII-XXI*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central/ Colección Nueva Historia Contemporánea de Centroamérica/Universidad de Costa Rica.