

Proceso de reflexión sobre el futuro de la
integración centroamericana: Coherencias y
contradicciones

Proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana: Coherencias y contradicciones

Investigadores;

¹Jean -Paul Vargas

²Alejandra María Quintanilla Aguilar

³Elsy Tatiana Orantes

Resumen

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es una institución sui generis que obedece a las realidades de la región; en ese sentido, no puede obviarse que, esta búsqueda de adaptación la ha llevado a sufrir diversos procesos de cambio y reflexión -a lo largo de sus veinticinco años de historia,- al mismo tiempo que trata de mantener su esencia y principios fundacionales. Esta es la encrucijada del cambio institucional del SICA. Es allí, en medio de las reflexiones y los procesos, donde las distintas posturas y las distintas pasiones intervienen buscando una integración más acorde a sus visiones; es en esta arena, donde se vislumbran las diferentes coherencias y contradicciones entre los participantes del juego del cambio de una institucionalidad tan grande

Abstract

The Central American Integration System (SICA) is a sui generis institution that obeys the realities of the region; In that sense, one cannot ignore that this search has led adaptation to undergo various processes of change and meditation, -over twenty-five years of history-, while trying to maintain its essence. This is the crossroads of SICA's institutional change. It is there, in the midst of reflections and processes, where different positions and different passions intervene seeking an integration more in line with their visions; it is in this arena, where the different coherences and contradictions between the participants of the game of the change of an institutionality as big as the SICA are glimpsed.

Palabras clave

Sistema de la Integración Centroamericana, gobernanza, institucionalidad.

Key words

Integration system, governance, institutional change.

¹Investigador. Doctor Centroamericano en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica; candidato a Máster en Política Mediática "Sociedad, Estado y Comunicación" de la Universidad Complutense de Madrid. Posee una Maestría en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid Ha publicado diversos estudios centroamericanos en materia de gobernanza, partidos políticos, políticas públicas y sociedad civil.

²Investigadora. Máster en Política Mediática de la Universidad Complutense de Madrid, Licenciada en Economía de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Ha trabajado como investigadora para la Secretaría General del SICA, y ONG's, Actualmente estudia la Maestría Académica en Política Económica para Centroamérica y el Caribe en la Universidad Nacional de Costa Rica, sus líneas de investigación tienden al proceso de integración centroamericano, y los procesos de cambio en política.

³Investigadora. Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Centroamericana José Simón Cañas, El Salvador. Estudiante del Magíster en Comunicación Política de la Universidad de Chile. Ha trabajado como periodista, comunicadora organizacional e investigadora en organismos internacionales, entre ellos el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Sus principales campos de investigación son: el proceso de integración centroamericana y la comunicación política.

Recibido: 05 de junio de 2018.

Aprobado: 19 de junio de 2018

1. Presentación

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es una institución que, por su naturaleza se encuentra en un constante proceso de cambio y adaptación a las nuevas realidades de Centroamérica. A lo largo de su historia - y casi desde su génesis - por influencias internas y externas, se discute sobre un proceso de cambio institucional que reforme al sistema, destacándose (a) el Estudio BID-CEPAL, (b) el relanzamiento del SICA y (c) la agenda en cinco pilares; así como, se dan pequeños cuadros graduales mediante la adopción y reformas de los reglamentos ya existentes. Al realizar un análisis histórico sobre los procesos de reforma institucional del SICA se destaca que, exceptuando su génesis con los Acuerdos de Esquipulas I y II, las iniciativas de transformación han sido externas a la región, respaldadas y adoptadas con el apoyo de los Estados Miembros.

Pensar la transformación y la necesidad de cambio institucional, en toda organización constituye un proceso permanente e inacabado. En el caso del SICA, esto no es la excepción; actualmente se vive un nuevo proceso reflexión sobre su futuro que parece buscar un cambio institucional más profundo (Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de la República de Costa Rica, 2017), es por ello que surge la necesidad de estudiar la evolución y las distintas posturas que se han expresado por parte de los países miembros a lo largo de éste. La cuestión meridional radica en apostar a una transformación al vacío, o, por el contrario, poner la mirada en la Centroamérica que queremos, deseamos y podemos, para que a partir de estas líneas orientadoras se puedan definir las rutas de la arquitectura regional que requerimos.

Centroamérica, a inicios de la década de los noventa, lideró el pensamiento y la reflexión sobre los modelos de integración y las transformaciones regionales para acercar el crecimiento social de la mano con el desarrollo económico. Recuperar este espíritu de reflexión de las y los centroamericanos para Centroamérica es una tarea a la que el presente artículo busca hacer frente, a través de mostrar las coherencias y las contradicciones en un tema que, si bien genera un consenso natural, a la hora de visibilizar sus acciones operativas despierta las pasiones que no alegan, del todo, consenso.

Por tanto, el presente artículo se ha estructurado en tres partes: la primera, hace una cronología del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA – clasificado por Presidencia Pro Témpore (PPT) -, resaltando los momentos más relevantes, describiendo las propuestas formuladas y si estas fueron o no aceptadas; la segunda, hace un análisis histórico del proceso a partir de las distintas posturas país sobre el mismo, su abordaje y las propuestas de reforma. Finalmente, en la tercera parte, se hacen unas reflexiones abiertas y generales sobre él, mediante la figura de ideas fuerza.

La finalidad de este artículo es hacer un llamado a la reflexión de los hechos relevantes inmediatos, sin pretender caer en una trampa de reconstrucciones y deconstrucciones históricas. Constituye un insumo para entender la volatilidad y lo tenues que son los equilibrios regionales en la construcción de decisiones trascendentales, en una fórmula en la cual la forma y el proceso determinan los resultados.

2. Antecedentes

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 mandataron iniciarlo en la Declaración de Presidentes de Buenaventura, Panamá, del año 2013.

A partir de este momento, las Presidencias Pro Témpore de los Estados Miembros del SICA han liderado su continuidad, mediante reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRREE), reuniones técnicas del grupo de trabajo de la institucionalidad regional, y el tema ha sido retomado en las Reuniones de Presidentes. Su configuración actual responde a una línea de tiempo de siete años, periodo estudiado para la elaboración del presente documento.

Por tanto, los antecedentes han sido dividido en tres apartados: i. Orígenes del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2010-2013), ii. Primera fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2014-2015), iii. Segunda fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2016-2017). Asimismo, cada apartado ha sido subdividido en el periodo de las Presidencias Pro Témpore que le han dado seguimiento.

2.1. Orígenes del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA

En esta sección se presentan las decisiones tomadas sobre el futuro del SICA en el año 2010, bajo la Presidencia Pro Témpore de El Salvador y en 2013 en el marco del liderazgo de la Presidencia Pro Témpore de Panamá.

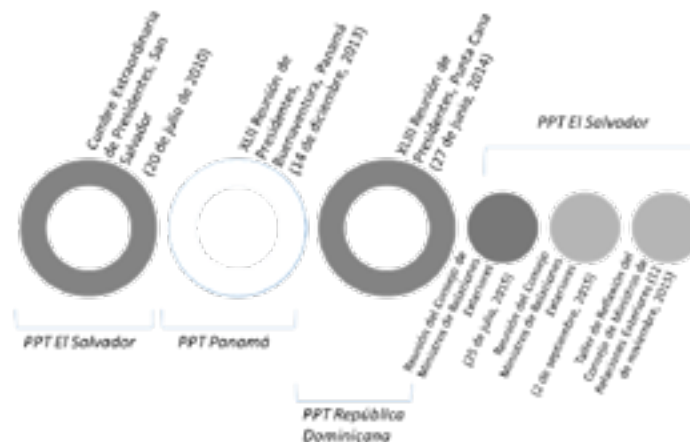
El día 20 de julio de 2010, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA¹, celebrada en San Salvador, El Salvador, se relanzó el proceso de integración centroamericana, reconociendo que:

Pese a los avances alcanzados aún se mantienen importantes desafíos en lo económico, social, institucional y 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.

Ante este contexto, al que debían enfrentar con mayor integración, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron el relanzamiento a través del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares: seguridad democrática, prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, integración social, integración económica y el fortalecimiento de la institucionalidad regional.

¹Reunión de Presidentes de acuerdo al Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

Diagrama N° 1. Línea de tiempo de orígenes y primera fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2010-2015)



Fuente: elaboración propia.

Tras el relanzamiento, 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 mandató:

Mandato 11. Instruir 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

Marcando el inicio del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA. En ese momento quedaba claro que era necesario adecuar a la institucionalidad regional a los nuevos retos que ofrecía el mundo post- crisis económica de 2008.

2.2. Primera Fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA

La primera fase comprendió los años 2014 y 2015, con el liderazgo de las Presidencias Pro Témpore de República Dominicana, Belice, Guatemala y El Salvador. Se presentan los resultados más relevantes durante el periodo de la PPT de República Dominicana en el primer semestre del año 2014 y la PPT de El Salvador en el segundo semestre del año 2015, como inicio y cierre de esta etapa (ver Diagrama N° 1).

A inicios del 2014, con la PPT de República Dominicana, la SGSICA, que por mandato debía iniciar el proceso

de reflexión, realizó varios ejercicios de consulta con expertos y actores regionales que tuvieron como resultado un primer documento denominado “La Hora de Centroamérica”.

El 27 de junio de 2014, en la Declaración de Punta Cana, de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, considerando el Mandato 11 de la Declaración de Buenaventura, y tomando en cuenta el documento presentado por la SG-SICA “La hora de Centroamérica: hacia un regionalismo estratégico”, que planteaba una visión prospectiva de la región, se identificó la necesidad de establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de la integración regional centroamericana y formular una visión de largo plazo.

Los Mandatos 17 y 19 de la Declaración de Punta Cana establecen:

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. Instruir que se utilice este documento como insumo importante para ser considerado por el CONPLAN, SGSICA y 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 SIECA y a la SISCA.

Mandato 19. Expresar nuestra voluntad política para desarrollar un profundo proceso de reflexión sobre el rumbo de la integración.

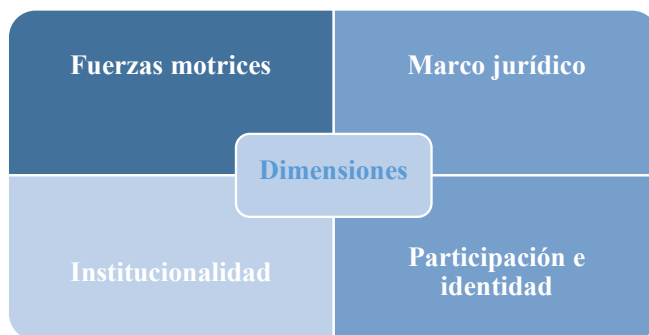
El proceso se estancó durante las PPT de Belice y de Guatemala, no fue hasta el 25 de julio de 2015, en el marco de la Reunión del CMRREE del SICA, el día 25 de julio de 2015, la SGSICA presentó un informe de avance del proceso de reflexión, resultado del trabajo conjunto realizado por CONPLAN, COMIECO, 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. En el corto plazo, se convirtió en un documento insumo para la Reunión del CMRREE del 12 de noviembre de 2015.

Para facilitar el análisis, 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 a sus intereses (ver Diagrama N° 2).

Diagrama N° 2. Dimensiones del proceso de integración centroamericana



Fuente: elaboración propia con base en el informe de avance del proceso de reflexión del 25 de julio de 2015.

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 (ver Diagrama N° 3)

Diagrama N° 3. Hoja de ruta propuesta para el Proceso de Reflexión del SICA



Fuente: Informe de avance del proceso de reflexión del 25 de julio de 2015.

En la Reunión del CMRREE 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.

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 en la población y determinar cuáles serán los niveles de medición a utilizar. La discusión se centró por tanto en la forma y el fondo, 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 garantice la funcionalidad del Sistema. Reconociendo así 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.

"Las transformaciones y evoluciones del contexto regional e internacionales han diversificado los actores empresariales, sociales y políticos, cuyo entramado incide en la integración regional", reconocieron en esa

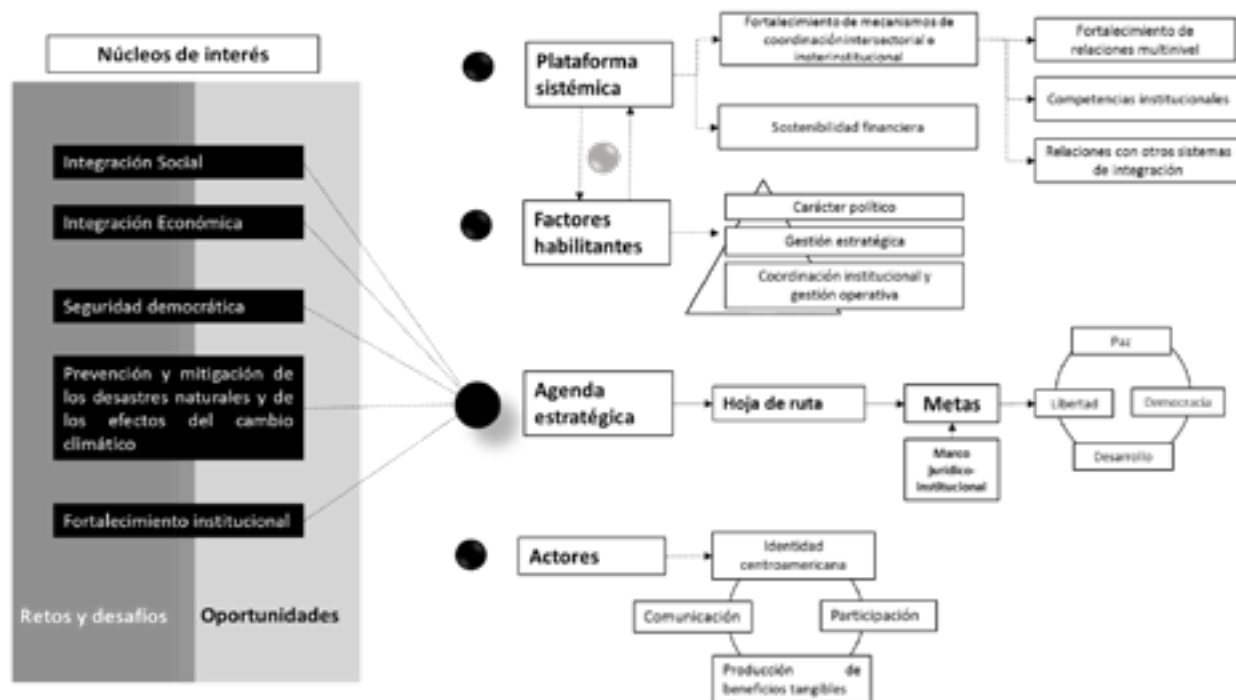
ocasión los Cancilleres. La capacidad del Sistema de enfrentar desafíos y aprovechar las oportunidades de la región debe explorar la necesidad de mayor participación ciudadana e incluso la búsqueda de articulación con actores regionales que estuvieran avanzando en acciones regional al margen del mismo.

El 12 de noviembre de 2015, de acuerdo a lo acordado en el mes de septiembre, se realizó el Taller de Reflexión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Las líneas de debate del taller sirvieron de insumo al núcleo de instituciones regionales para la elaboración de la "Síntesis de la primera fase del Proceso de Reflexión del SICA", documento finalizado en diciembre de 2015.

La ruta cronológica enunciada llevó al grupo intersectorial² a la elaboración de un documento **Síntesis de la Fase I del Proceso de Reflexión. Insumos para la reflexión sobre el futuro de la integración regional**, donde se plantearon las siguientes áreas, para la renovación de una agenda regional: i. Fuerzas motrices (núcleos de interés y actores), ii. Factores habilitantes de una gestión estratégica y, iii. Rol y funcionamiento sistémico de la plataforma institucional (ver Diagrama N° 4).

² Es importante mencionar que para la fecha de este documento se habían realizado seis sesiones intersectoriales.

Diagrama N° 4. Áreas de reflexión sobre el futuro del proceso de integración



Fuente: elaboración propia con base en la Síntesis de la Fase I del Proceso de Reflexión. Insumos para la reflexión sobre el futuro de la integración regional (diciembre 2015).

En dicho documento de síntesis, se propuso una serie de acciones para el desarrollo de una segunda fase, realizada al más alto nivel político estratégico, que culminaría en diciembre de 2016, fueron las siguientes:

1. Realización de jornadas de reflexión, como lo ha realizado el CMRREE y el COMIECO, por parte de los Consejos de Ministros Sectoriales, con el fin de lograr un primer esbozo de los temas estratégicos. Esta etapa incluiría, si así lo confirmaran los tomadores de decisión, en una sesión extraordinaria dedicada específicamente a definir los temas con los cuales arrancarían la implementación del mecanismo "tema-país acompañante", que establece una distribución de trabajo funcional novedosa, en el marco de los instrumentos jurídicos vigentes.
2. En base a los lineamientos estratégicos recibidos por los Consejos -y eventualmente de la Reunión de Presidentes- 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.
3. Validación de la Agenda Estratégica de la Integración en una reunión intersectorial, para posterior aprobación por la Reunión de Presidentes.
4. Someter a consideración de la Reunión de Presidentes el resultado del proceso de reflexión, que incluye la visión de futuro de la integración y su agenda estratégica.

Conforme los lineamientos estratégicos recibidos de la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre, se propusieron realizar las siguientes acciones contando siempre con el apoyo de la SG-SICA, SIECA, SISCA y Secretaría Técnica del CONPLAN:

- Un ejercicio de determinación de hitos y resultados intermedios de los 5 pilares definidos en el relanzamiento de la integración; lo cual permitirá visualizar más claramente las metas futuras, para su integración en la agenda estratégica en construcción.
- Las instituciones instruidas en el marco de este proceso de reflexión, identificarán conjuntamente

objetivos, hitos y resultados de corto y mediano plazo que concreten lo planteado en cada uno de los pilares prioritarios vigentes, a la luz de los núcleos de interés compartido.

-Establecimiento de hoja de ruta para avanzar en el logro de los objetivos, hitos y resultados en cada uno de los pilares.

-Basado en todos los insumos existentes, elaborar, a nivel técnico, una propuesta de temas de impacto que son candidatos a ser adoptados para el liderazgo de los países.

1. Establecer una propuesta de mecanismo "tema-país acompañante".
 - Conceptualizar una propuesta de mecanismo "tema-país acompañante".
 - Definir los mecanismos de coordinación y articulación.
 - Establecer el sistema de monitoreo del mecanismo "tema-país acompañante".
2. Establecer una propuesta para fortalecer el funcionamiento sistémico de la institucionalidad.
 - Elaborar una propuesta de fortalecimiento al núcleo básico de funcionamiento de la institucionalidad regional (núcleo duro).
 - Profundizar en el estudio para definir la pertinencia y la contribución a la agenda del proceso de integración por parte del resto de instituciones que no pertenecen al núcleo duro, tomando como referencia los esfuerzos que impulsa el Comité Ejecutivo sobre esta materia.

Como último hito de esta fase, el 16 de diciembre de 2015, durante la reunión del CMRRE del SICA, la PPT de El Salvador realizó la presentación del Informe sobre el Taller de Reflexión del 12 de noviembre. En dicha reunión se acordó:

- 6.1 Continuar con los trabajos de reflexión sobre el futuro de la integración regional, a fin de que el próximo año (2016) se presente un documento final de propuestas para la consideración de los Presidentes. Además, solicitar a las Presidencias Pro Tempore de turno, continuar con el liderazgo en este proceso.

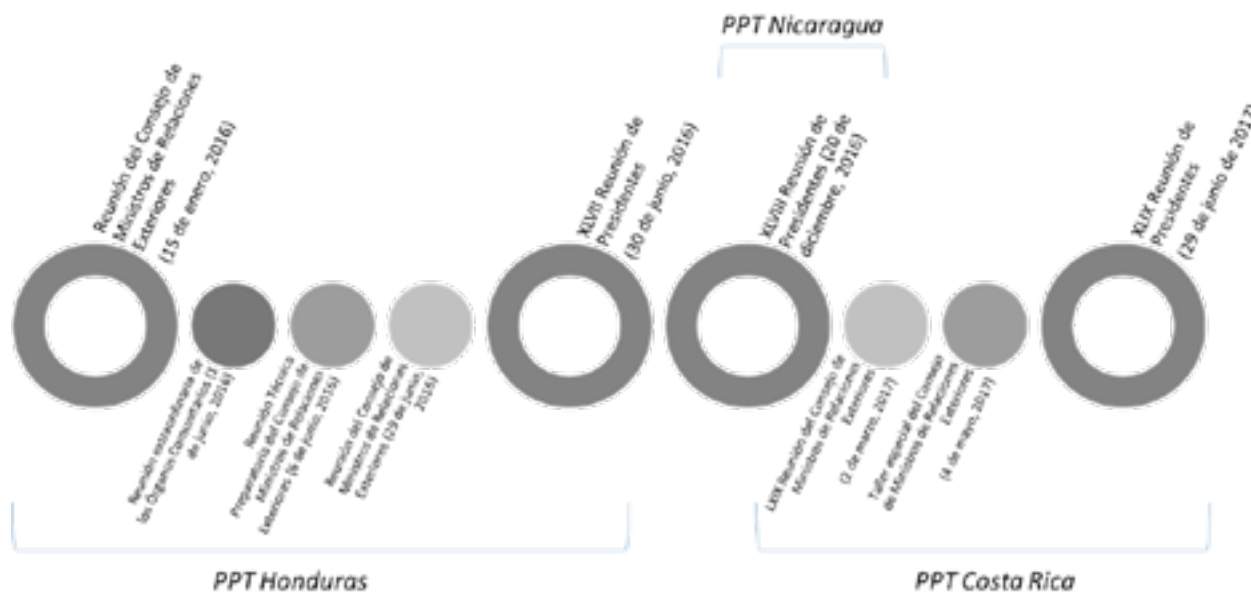
6.2 Instruir a la SGSICA, recoger los diferentes aportes de las delegaciones e incorporarlos a la sistematización del documento presentado.

2016 y por Costa Rica en el primer semestre de 2017. A continuación, se exponen algunos acontecimientos relevantes de este periodo para la comprensión del estado actual de las reflexiones en este tema (ver Diagrama N° 5).

2.3 Segunda Fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA

La segunda fase fue liderada por las Presidencias Pro Témpace de Honduras y Nicaragua durante el año

Diagrama N° 5. Línea de tiempo de la segunda fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA.



Fuente: elaboración propia.

En enero de 2016, la Presidencia Pro Témpace fue asumida por la República de Honduras. En videoconferencia de Directores de Política Exterior del 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 la integración centroamericana.

En reunión del 9 y 10 de febrero de 2016, la PPT expuso sus prioridades estratégicas a la SG-SICA. Se indicó que el Canciller de ese país estaría haciendo reuniones de acercamiento con cada uno de los países de los Estados Miembros. Desde la SGSICA, se consultó a la PPT si requería de apoyo técnico o acompañamiento para dichas misiones, pero la respuesta fue que no es necesario, y en caso de requerirse se haría de conocimiento a la SGSICA.

En mayo de 2016, se realizó el Informe de las instancias regionales que integran la comisión de secretarías del SICA sobre: cuotas de los Estados Miembros, recurso humano y la cooperación para el fortalecimiento institucional en el 2016, por solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de la República de Honduras, en su condición de Presidencia Pro Témpace del SICA, el cual comprendió de las instancias regionales del SICA que participan en la Comisión de Secretarías³.

El documento sistematizó las cuotas de los Estados Miembros del SICA para cada una de las instancias regionales que integran dicha Comisión de Secretarías, las cuotas pendientes, información del recurso humano y la cooperación, correspondiente al año 2016, que recibían las instancias regionales para fortalecimiento institucional. Los datos

³ La Comisión de Secretarías está formada por secretarías técnicas de los diferentes Consejos de Ministros del SICA y aquellas que, de forma regular, operan en el aparataje del SICA.

proporcionados, fueron brindados por una gran parte de las instancias regionales que conforman el denominado "grupo duro" o Comisión de Secretarías. A finales del mes de mayo, se le comunicó a la SG-SICA las acciones realizadas de forma directa por la PPT de Honduras 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 le convocó (a la SGSICA) a la reunión técnica preparatoria a celebrarse el día 6 de junio en Tegucigalpa.

Al conocerse de dichos documentos por las vías oficiales la SG-SICA lo hizo de conocimiento de los Órganos Comunitarios, con una reunión extraordinaria celebrada el 1 de junio de 2016; cumpliendo así con:

4.1 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

4.2 "Debe asegurarse que las propuestas (de reforma al sistema) que se eleven hayan sido debidamente analizadas y consultadas previamente para definir si son factibles; y permitan alcanzar los resultados viables" XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Panamá 12 de julio 1997 (p. 3)

4.3 En cumplimiento con el marco competencial que el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados otorgan a los demás Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana.

Con la posición de los Órganos Comunitarios emitida, en la Reunión Técnica Preparatoria de la Cumbre de Presidentes, del 6 de junio de 2016, los cancilleres discutieron la propuesta de Honduras de Declaración del Nuevo SICA, la cual no obtuvo el consenso necesario para adoptarse y firmarse por los presidentes. En el proceso de discusión se consideró inviable la propuesta y solo se retomaron algunos elementos que aparecieron en la Declaración de Roatán.

El 29 de junio de 2016, en la Reunión del CMRREE, la SGSICA presentó el Informe sobre la institucionalidad del SICA. Dicho documento contiene 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.

Durante la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, el 30 de junio de 2016, la Declaración de Roatán, en su apartado de fortalecimiento institucional establece como primer mandato presidencial:

Mandato 1. Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores presentar en 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 deberá acordar una hoja de ruta a más tardar en dos meses.

En la Reunión de Presidentes, el 20 de diciembre de 2016, denominada XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, y bajo la PPT de Nicaragua, se mandató en la Declaración de Managua, bajo el pilar de Fortalecimiento institucional:

Mandato 5. 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, que se inició en el año 2015.

Durante la PPT de Nicaragua se formuló una hoja de ruta con plazos más acorde a las realidades institucionales de la región, la cual se encuentra en ejecución. Se consideró fundamental que el CMRREE continuara con dichas reflexiones a efectos de que presentaran sus conclusiones más importantes a la Cumbre de Presidentes de junio de 2017⁴.

En atención al Mandato 5 de la Declaración de Managua, en la LXIX Reunión del CMRREE, el 2 de

⁴ Es importante mencionar que para la fecha de este documento se habían realizado seis sesiones intersectoriales.

marzo de 2017, se dieron una serie de acuerdos que incluían temas en el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA.

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, se 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).

La PPT informó a las delegaciones que se ha agendado una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros como segunda fase del proceso, en cumplimiento del Mandato de la Declaración de Managua.

Acuerdo 15.1 Acoger la propuesta de la Presidencia Pro Tempore 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 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. Se decidió continuar la discusión sobre las solicitudes pendientes de aprobación, en la reunión del proceso de reflexión del CMRREE del SICA.

Dicha discusión, se realizó el día 4 de mayo de 2017 en un Taller especial en el marco del proceso de reflexión mandatado por la Reunión de Presidentes, en Heredia, Costa Rica. Se discutieron los siguientes puntos de agenda: i. Contextualización de la región, ii. Agenda estratégica priorizada, iii. La implementación y gestión orientada a resultados, iv. Temas de gestión para la toma de decisiones en el corto plazo.

Así, bajo la PPT de Costa Rica, en la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del 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:

Considerando: La importancia de 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.

Es hasta este punto que el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA tuvo avances claros, posteriormente, desde el segundo semestre del año 2018 no se han generado mayores avances respecto a dicho proceso.

3. Visiones estratégicas de los actores

Como se mostró en la sección anterior, la reflexión sobre ¿hacia dónde va el SICA? no es un tema nuevo, por el contrario, es un proceso que desde el año 2010 ha estado en estudio por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del SICA. La presente sección espera dar luces sobre las distintas posturas país a lo largo del mismo. Se ha visto una serie de consensos y disensos entre los países, sobre cuál debe ser el futuro de la integración centroamericana y cómo debe ser abordado.

3.1. Primer punto de consenso: la necesidad de repensar a la integración centroamericana.

El primer punto de consenso es el que marcó el inicio del proceso de reflexión durante el año 2013, y se ve reflejado en el Mandato 11 de la Declaración de Buenaventura, en el cual, se pide al CONPLAN y al COMIECO que junto con la SG-SICA elaboren y presenten una visión de largo plazo para la integración centroamericana.

En base a este mandato, las instituciones regionales presentaron el documento llamado “La Hora de Centroamérica”, que proponía encaminar el desarrollo de la integración centroamericana al modelo del “regionalismo estratégico”, a partir del cual, los Jefes de Estado y Gobierno de la Región SICA acordarían recibir el documento y continuar el proceso, incluyendo a la SIECA y la SISCA (Mandato 17, Declaración de Buenaventura).

A partir de este momento, se iniciaron las rondas de trabajo del documento de avance “Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración Centroamericana”,

en el que se abordaba el proceso de reflexión desde cuatro ejes: (a) fuerzas motrices, (b) marco jurídico, (c) institucionalidad, y (d) participación de la población e identidad centroamericana. En estos cuatro puntos se hicieron preguntas que servirían de base para la reflexión.

Es importante señalar que, durante la redacción de este documento, hubo diferentes posturas entre las instituciones del SICA a las que se les había pedido coordinar el proceso, así como diversas correcciones de forma y de fondo, son estas últimas las que consideramos importantes señalar (*ver Tabla N° 1*).

Tabla N°1: Puntos de debate entre la SG-SICA, SIECA, SISCA y la ST- COMPLAN, en la redacción del documento de avance del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, a junio de 2015.

Sección	Institución del SICA	Cambio realizado
Generales	SISCA y SIECA	El cambio de la pregunta “¿Cuáles son los motores capaces de impulsar el desarrollo económico y social en la región?” por “¿Cuáles son los motores de un desarrollo equitativo e inclusivo en lo económico y social en la región? ¿Qué puede ofrecer el proceso de integración para favorecerlos?”
Los desafíos de la agenda económica	ST-CONPLAN	Añadió como temas de interés para la acción regional: el impulso de proyectos e inversiones estratégicas, el desarrollo energético y de infraestructuras, la democratización financiera y bancarización o la formalización de la economía y la generación de empleo informal.
Los desafíos de la agenda social	ST- CONPLAN	Sugirió las siguientes tendencias temáticas: un debate sobre la educación universitaria, el acceso y uso de tecnologías, los retos en provisión de servicios sociales que implica la expansión de las clases medias, el desarrollo urbano y la política vivienda, la seguridad social y sus interacciones con los problemas de seguridad ciudadana.
	SIECA	Ajuste a la introducción sobre los mercados laborales de la siguiente forma: “En ese sentido, es relevante el análisis de las implicaciones de las transformaciones económicas en el funcionamiento de los mercados laborales de manera que se fomente una mayor integración laboral y que sean acordes al propósito de ir consolidando una zona de libre movilidad comercial”.
	Comentarista de la SIECA	Se creó todo un apartado de preguntas sobre el enfoque integral dentro de la sección “Otros temas y condiciones críticas para el desarrollo”.
“Centroamérica como bloque...”,	SISCA y SIECA	Se ajustó el primer bloque de preguntas, pasando de “¿La región aspira realmente a ser un bloque, por ejemplo, en lo económico? ¿Y en lo político? ¿La región actúa o no en bloque?” a “¿La región aspira realmente a ser un bloque económico o político ante el escenario internacional? ¿La región actúa o no en bloque para abordar diferentes temas, no solo económicos, sino también políticos y sociales, entre otros?”
	Comentarista de la SIECA	Se agregó la pregunta: “¿Centroamérica necesita de una “marca regional” para la promoción de la identidad y visión regional en temas ligados al comercio, turismo y las inversiones?”
Marco jurídico	Comentarista de la SIECA	Se ajustó la pregunta: “¿Hasta qué nivel los países están dispuestos a llevar a la práctica el carácter comunitario del SICA, tal como lo establecen el Protocolo de Tegucigalpa y demás instrumentos jurídicos?”
	SG-SICA	Se ajustó la pregunta “¿Cómo el proceso de integración y su institucionalidad pueden aprovechar mejor las dinámicas de la integración real, en particular de los actores económicos y empresariales?”, y ya no “¿Cómo el marco jurídico y la institucionalidad de la integración pueden aprovechar mejor las dinámicas de la integración real, en particular de los actores económicos y empresariales?”
El valor agregado del SICA y sus instituciones	SIECA	Se excluyeron dos preguntas: “¿La integración es un medio o un fin? Puede ser ambas. ¿Debería ser un fin para luego ser un medio [para el Desarrollo, la Paz, Libertad y la Democracia en la región]?, y ¿Cómo el proceso de integración puede aportar a reducir las brechas entre países y cómo puede contribuir a su atenuación?” por ser muy abstractas y estar ya consideradas en la discusión sobre “fuerzas motrices”.
Sostenibilidad financiera de la institución	SG-SICA	Se agregó la pregunta “¿Qué rol podrían asumir en esta cuestión entidades como el Banco Centroamericano de Integración Económica?”
Participación de la población e identidad centroamericana	SIECA	Se agregó el componente de “identidad centroamericana” al título
	SG-SICA	Se ajustó la pregunta: “¿Cuán inclusivo es el proceso de integración?” por “¿En qué medida la población está incidiendo y podría involucrarse más en el proceso de integración?”
	ST-CONPLAN y algunos comentaristas de la SIECA	Se agregó el siguiente párrafo: “Parece necesario analizar los mecanismos más adecuados para avanzar hacia una institucionalidad regional que no prioriza solo a los gobiernos, sino que tenga apertura a las expresiones de la sociedad civil y de los ciudadanos de los países que participan en el Sistema. Es decir, hay que pensar en iniciativas innovadoras no solo para mejorar la comunicación y la participación de la población en los debates del Sistema, sino para fortalecer la identificación y compromiso de los centroamericanos con la región y con la institucionalidad que la está consolidando.”

Fuente: elaboración propia en base al documento de avance sobre el Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración Centroamericana, SGSICA.

Este documento fue finalizado en junio de 2015, y fue abordado en la Reunión Especial del CMRREE, realizada el 12 de noviembre de 2015 en El Salvador.

De acuerdo a los documentos consultados, no se evidencian posturas país divergentes, por el contrario, los resultados de dicha reunión muestran un consenso en la *"necesidad de buscar un punto de inflexión en el desarrollo del proceso de integración, a fin de fortalecer beneficios a la población regional"* y en el *"consolidar avances logrados y resolver obstáculos que interfieren en el logro de mejores resultados del proceso de integración"*. En base a esta reunión se acordaron 22 puntos en común; los cuales se dividían en tres grandes grupos: a) ideas centrales alrededor de la discusión sobre núcleos de interés compartido, b) en relación a la institucionalidad y su funcionamiento sistémico y c) algunas consideraciones adicionales en lo relativo al funcionamiento sistémico.

Entre los puntos más importantes del primer grupo, estaba la idea de que el foco del proceso de integración debe ser procurar la generación de beneficios para la población de la región, reconocer la existencia de presiones de grupos de interés al interior de los países que pueden frenar los avances de la integración, la importancia de la integración económica, la existencia de un desbalance entre lo que se le paga al SICA con sus beneficios, siendo más los segundos.

Asimismo, hubo consenso en la idea que había que seguir con la reflexión, con una fuerte noción de establecer una ruta clara para avanzar en el proceso de integración, tomando en cuenta el andamiaje jurídico existente, así se acordó que *"se considera que no se busca reformar el marco legal, sino más bien, enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades... Las discusiones permitieron establecer que la problemática del proceso de integración parece no ser el andamiaje jurídico, sino la capacidad de implementar las decisiones de la Reunión de Presidentes"*. Sin embargo, se acogió por interés la propuesta que los países asuman el liderazgo de temas específicos (País Acompañante)

dentro de la agenda determinada por los 5 pilares prioritarios y se hizo un compromiso de continuar con la reflexión haciendo una consolidación primero de las 22 secretarías que ya conforman el núcleo duro del sistema.

Respecto a la institucionalidad y su funcionamiento sistémico, el punto más importante fue el consenso sobre *"la necesidad de fortalecer la capacidad de implementación en el Sistema, con el apoyo de los países mediante una distribución funcional del trabajo"*, aquí se volvió a proponer la noción del **Tema -País Acompañante**, y fortalecer el funcionamiento sistémico alrededor de los pilares vigentes.

Sobre *"algunas consideraciones adicionales en lo relativo al funcionamiento sistémico"*, los puntos consensuados más importantes fueron: que el sistema no está siendo funcional en su desempeño y que es imprescindible profundizar el estudio sobre la institucionalidad y su proceso de integración, y de ser posible hacer un inventario de instituciones del SICA.

3.2. Primer disenso: Reunión del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del SICA, realizado el 16 de diciembre de 2015, en El Salvador

Durante esta Reunión se dio una discrepancia entre cómo se abordarían los pasos a seguir en el proceso de reflexión. Se presentaron diversas propuestas, donde se destaca: a) la propuesta "Tema- País Acompañante", que era respaldada por al menos dos países, b) La propuesta de crear una hoja de ruta (que plantearon dos países de formas distintas) y c) la idea de continuar con el proceso de reflexión, donde no se denotan acciones claras. A continuación, se explicará cada postura país dentro de la Reunión (ver Tabla N°2).

Tabla N° 2: Posturas de los países del SICA sobre el Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración, al 16 de diciembre de 2015.

País	Postura
Belize	No queda clara su postura. Durante toda la discusión sobre el proceso de reflexión no se registró ningún comentario en acta.
Guatemala	Para Guatemala, el proceso de reflexión debe estar encaminado a un robustecimiento de la SG-SICA, asimismo, consideraron necesario comprometerse a continuar con una segunda fase, y avanzar por resultados que puedan ver los presidentes, y contar con el apoyo de otros actores.
El Salvador	La PPT El Salvador fue la que dio continuidad al proceso de reflexión, por lo que su interés en el mismo es determinado, se mostraba complacido con los resultados del proceso encaminado, donde los puntos de coincidencia fueron expresados en la Reunión Especial del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada el 12 de noviembre de 2015 en El Salvador. Sin embargo, dejó claro que no apoyaría una reforma con el mecanismo "Tema- País acompañante", debido a que consideraba que no era necesario añadir mecanismos burocráticos y consideraba que podría sustituir las funciones de la PPT o la SG-SICA.
Honduras (PPT)	Felicitó a la PPT-El Salvador por su compromiso con el tema, al mismo tiempo, ratificó su compromiso con el proceso de reflexión. No obstante, no se registra una postura clara.
Nicaragua	La postura de Nicaragua era crítica con el sistema y su institucionalidad, por lo que sí mostraba su compromiso con el proceso de reflexión. No obstante, no se mostraba del todo de acuerdo con la metodología escogida. Para la delegación de Nicaragua esto debía hacerse a partir de una revisión exhaustiva del Protocolo de Tegucigalpa, haciendo un análisis de todos sus artículos.
Costa Rica	Para Costa Rica existe la necesidad de hacer un alto en el camino y replantear el modelo de integración que se había venido construyendo, por lo tanto, era necesario crear una hoja de ruta a partir del análisis de debilidades del SICA y que sea evaluada por los presidentes.
Panamá	Este país tenía una visión muy a favor de la reforma, proponiendo y apoyando el mecanismo "Tema- País observador" y que, de aceptarlo, preferirían trabajar con el tema de seguridad. Al mismo tiempo, mencionó su interés en trabajar en una nueva agenda, donde mostró su interés al trabajo en dos grandes ejes: la seguridad y la inserción del SICA en los temas de la nueva agenda de desarrollo global. Asimismo, se mostró de acuerdo con el que la SG-SICA continuara con la propuesta metodológica del mecanismo de "Tema- País acompañante" de acuerdo a lo planteado en la reunión del 12 de noviembre de 2015.
República Dominicana	Este país se mostró de acuerdo con continuar con el proceso de reflexión, que buscar fortalecer el proceso de integración, visto como un motor del desarrollo en la región. Planteó la necesidad de profundizar en la Unión Aduanera, mejorar la comunidad aérea y marítima y simplificar los mandatos presidenciales. A pesar de no mostrar una postura clara, se puede inferir que República Dominicana apoya a Panamá con la idea de adoptar el mecanismo "Tema- País observador".

Fuente: elaboración propia en base al Acta de la Reunión del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del SICA, celebrada el 16 de diciembre de 2015

3.3. Segundo disenso: "El Nuevo SICA"

Como se mencionó anteriormente, durante el primer semestre del año 2016, se circuló (por parte de la PPT- Honduras) una propuesta de reforma para el SICA, llamada "Declaración del Nuevo Sistema de la Integración Centroamericana". Esta propuesta fue realizada sin consultar con la SG-SICA.

El día 6 de junio de 2016, durante la reunión y ante

la propuesta presentada, se observó un cambio en las posturas de los países, mostrando tres posturas respecto a la nueva declaración, por un lado, estaba el grupo de países que apoyaba la iniciativa (4 países), en segundo, había un país que apoyaba con reservas, y, en tercer lugar, había dos países que se negaban de forma contundente a la misma. A continuación, se explican las posturas país a partir del análisis de la "Declaración del Nuevo Sistema de la Integración Centroamericana (ver Tabla N° 3)

Tabla N° 3: Posturas de los países del SICA ante el Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración, al 6 de junio de 2016.

País	Postura
Belize	La postura de este país, inicialmente, fue a favor de un nuevo SICA. Mencionó que no se deben seguir proponiendo proyectos para mejorar la ciudadanía si no se miran los problemas internos del Protocolo de Tegucigalpa, a efectos de reflejar las realidades de ese momento. Sin embargo, también planteó que la declaración necesitaba más análisis y que se consideraba que estaba "cargada", por lo que algunas cosas debían ser eliminadas.
Guatemala	Este país consideraba importante iniciar el proceso de reflexión para la modernización del Sistema, planteó que la propuesta de reforma tenía cosas buenas que podían ser rescatadas. Sin embargo, la delegación de Guatemala solicitó que antes de trabajar el proceso de reflexión debía llevarse a cabo un diagnóstico sobre la nómina del personal, salarios y presupuestos, del SICA. Asimismo, aceptaron aprobar una hoja de ruta, y una expresión de voluntad política para iniciar el proceso.

El Salvador	La posición de El Salvador es clara, no aceptan la reforma del SICA tal y como lo había planteado Honduras, no comparte el enfoque de la declaración, planteó que en lugar de hablar de una reforma institucional era mejor hablar de fortalecimiento institucional (se proponen mejoras a la transparencia del SICA). Asimismo, se alineó a la propuesta de fortalecer al Comité Ejecutivo para que sea este el que guíe el proceso de reflexión. Volvió a rechazar la idea de crear el mecanismo “Tema- País Acompañante”. Fue este país uno de los que más fuerza demostró para parar la firma de esta declaración. También propuso que se trabaje sobre una agenda estratégica, incluyendo el diseño institucional, el financiamiento y la transparencia del SICA.
Honduras (PPT)	La postura de Honduras es a favor de la reforma del SICA. Fue este país que propuso firmar la Declaración del Nuevo SICA, que buscaba por una parte la reducción del número de secretarías (apuntando a una secretaría general unificada) y rescató el mecanismo tema país acompañante, entre otros.
Nicaragua	Nicaragua es otro país que se muestra en contra de la propuesta por un nuevo SICA, debido a considerarla inviable. Resaltó que se deben priorizar aquellos temas que unan y permitan un trabajo conjunto, así como, materializar los programas y proyectos que sean tangibles y visibles para las poblaciones, a efectos de generar los resultados deseados. Igualmente, resaltaron que el SICA cuenta ya con una institucionalidad, y en algunos casos las fallas no se dan por problemas de definición del sistema, sino por falta de respeto y aplicación de lo que establecido. Para ello, se necesita una reflexión más profunda, y considerar aspectos que han quedado en el camino. A pesar de su postura, dejó la puerta abierta al diálogo.
Costa Rica	La delegación de Costa Rica presentó sus reservas a la nueva declaración; sin embargo, este no se niega rotundamente, como en el caso de Nicaragua y El Salvador. La postura de Costa Rica, conforme fue avanzando la reunión se alineó más hacia la idea del fortalecimiento del Comité Ejecutivo para continuar con el proceso de reflexión.
Panamá	Apoya la propuesta de Honduras sin ninguna reserva, y es de los principales impulsores del mecanismo de “Tema-País Acompañante”; de la misma forma, plantea que es importante hacer una apreciación valiosa para ellos, sobre los efectos de los mandatos presidenciales y percibe que hay un problema de comunicación y coordinación entre las secretarías, para su cumplimiento. También retomó la idea de una Secretaría Única. Finalmente, planteó que, si bien no debe ser la propuesta de Honduras la elegida, esta podía servir de hoja de ruta.
República Dominicana	La postura de República Dominicana empezó mostrando un ímpetu por la reforma, que al principio parecía estar apoyando la propuesta de Honduras. Sin embargo, a lo largo de la reunión se fue uniendo a los países que se oponían a la misma, aceptando – a pesar de que se rompiera con la fuerza con la que apoyaba a Honduras -, que la propuesta de país acompañante generaría problemas, en la medida que son menos temas que países.

Fuente: elaboración propia en base a los apuntes internos sobre de la Reunión Técnica Preparatoria a la Cumbre Presidencial, 6 de junio de 2016.

Tras esta serie de discusiones, el proceso de reforma ha venido avanzando hasta el año 2017; donde, los documentos disponibles solo muestran los consensos.

3.4. Segundo consenso: las Reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de 2017

Tras las rondas de discusión de la PPT de Honduras, las posturas de los países del SICA se fueron consolidando en grandes áreas temáticas, en su mayoría,

recurrentes de las previas rondas de discusión. Debido a las limitantes de la integración solamente se explicará cómo se pretende abordar cada tema y – de encontrarlas – las distintas posturas país. (Ver Tabla N° 4).

Tabla N° 4: Puntos de consenso en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, al 4 de mayo de 2017.

Tema	País	Comentarios	Observaciones
La definición de una agenda priorizada:	Costa Rica (PPT)	Propuso una aproximación al problema de la violencia que pueda ser atacado sin uso militar	Es este tema el que causó más divergencias, la SG-SICA mencionó que esa información se había entregado en diciembre de 2016. Aun así, la definición de la agenda generó una gran discusión.
	Panamá	Expresó que se aprecia positivo el alinear la agenda estratégica con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y es importante medir los resultados (a través de la creación de indicadores)	
	República Dominicana	Expresó su apoyo a la postura de Panamá	
	Nicaragua	Expresó su apoyo a la postura de Panamá	
	El Salvador	Planteó que la SG-SICA necesitaba clarificar sus prioridades.	
Refuerzo al Comité Ejecutivo del SICA para llevar a cabo el proceso de reflexión	Costa Rica (PPT)	Enfatizó que el espíritu del Mandato 2 de Roatán busca garantizar al Comité Ejecutivo los recursos humanos y financieros necesarios para el cumplimiento de sus competencias. Asimismo, sugirió la creación de un grupo <i>ad hoc</i> para dicho trabajo.	Respecto a este punto, la SG-SICA presentó el informe llamado " <i>Documento de Propuesta para el fortalecimiento del Comité Ejecutivo del SICA</i> " en el marco del Mandato 2 de la Declaración de Roatán, el cual fue considerado inviable en el contexto actual del SICA, y que no se ajustaba a lo solicitado.
Inventario de instituciones y recurso humano del SICA	Guatemala	Reiteró la solicitud de " <i>contar con una especie de censo</i> " que permita saber cómo está integrado el SICA.	Este tema es una consulta recurrente que se le hace a la SG-SICA, especialmente de parte de Guatemala; sin embargo, durante cada reunión de Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, o Reunión de Presidentes donde esta solicitud se hace, la misma exige elementos diferentes.
Aceptar las solicitudes para ser países observadores:	Guatemala	Aún realiza consultas por el Estado de Palestina. Asimismo, sugirió que en el proceso de reforma se diera un papel más protagónico a los Estados Observadores.	Debido a la moratoria existente en el proceso de moratoria, por lo que se discutió sobre la posibilidad de admitir a todos los observadores solicitantes. En este punto se acordó: <ul style="list-style-type: none"> • Que la SG-SICA prepare, como insumo importante, un organigrama de la institucionalidad. • Que el Comité Ejecutivo y grupos ad hoc (jurídico y seguimiento) se reúnan una vez al mes para el estudio de los reglamentos. • Esperar que los países terminen las consultas para las solicitudes de observadores. • Que el Comité Ejecutivo continúe las consultas para que se abogue a la revisión del reglamento para los observadores.

Fuente: elaboración propia en base a la Ayuda Memoria de la Reunión del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del SICA, 4 de mayo de 2017

4. Reflexiones abiertas

Del análisis previamente realizado, se han identificado las siguientes ideas fuerza, en torno a las que se vuelve necesario hacer una reflexión:

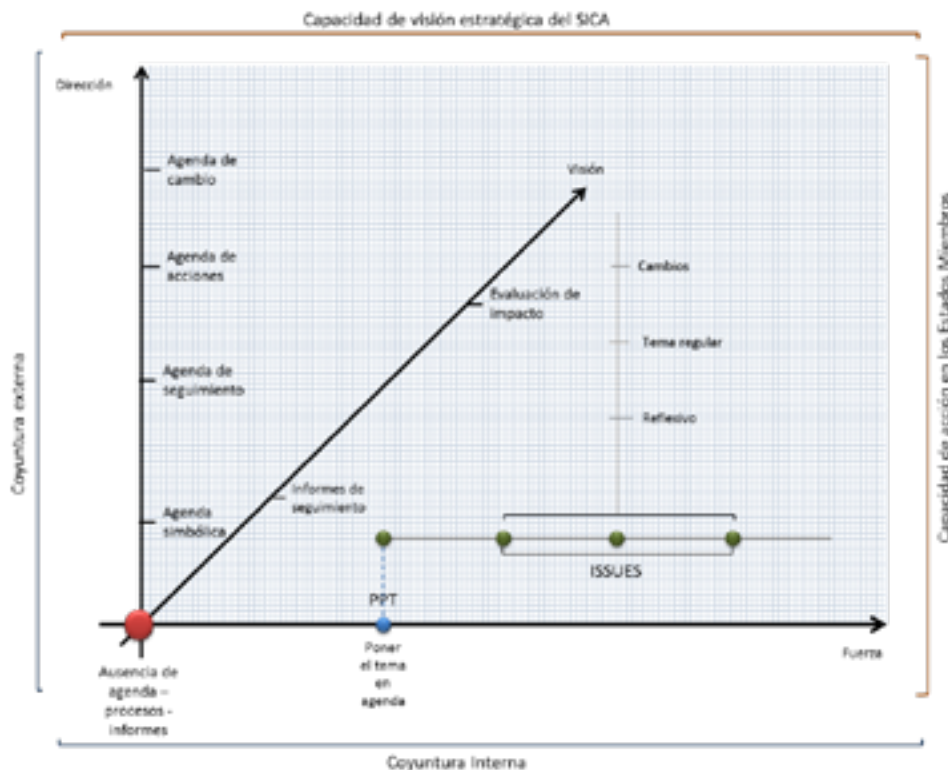
Idea fuerza N°1. El Proceso de Reflexión del Futuro del SICA es una realidad inacabada y, por momentos, este parece una discusión inagotable, cuya velocidad aumenta según la PPT que lo impulse.

Idea fuerza N° 2. Dentro del proceso de reflexión, influyen la fuerza, la dirección y la visión que cada PPT le dé (ver Diagrama N° 6). De la fuerza, dependerá si este tema se mantiene en agenda o no. De la

dirección, se planteará si: a) la agenda de trabajo será meramente simbólica, b) si en esta se propone un seguimiento sobre lo ya trabajado, c) si es una agenda con nuevas acciones, o d) se propone una agenda de cambio institucional.

De la visión dependerá: a) el tipo de seguimiento que se le dé al proceso, b) si se presentarán informes, o c) se establecerán una serie de indicadores de impacto que permitan medirlo. Este análisis puede usarse con los distintos temas que surjan en la agenda, y durante el proceso de reflexión, pasando de la discusión aislada del tema, a que se convierta en un tema recurrente, hasta que se plantee su agenda de cambio.

Diagrama N° 6: Proceso de Reflexión del Futuro del SICA



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, se entiende que cada PPT, con sus acciones u omisiones, ha contribuido a moldear el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA (ver Diagrama N° 7). Guatemala y la PPT Belize.

Por su parte, fue durante la PPT de Panamá donde se dio el Mandato que marcó el origen del proceso de reflexión, por ello, se considera que fue esta PPT quien puso el tema en agenda, más no se tienen los insumos necesarios para afirmar qué clase de agenda propuso

o cuál era el seguimiento esperado.

En el caso de la PPT de República Dominicana, el proceso tuvo un seguimiento, en tanto se estudió el documento "La Hora de Centroamérica"; sin embargo, su agenda se considera simbólica en tanto solamente se mandató el elaborar un nuevo documento como base para la reflexión.

El caso de la PPT El Salvador, refleja una fuerza y dirección determinada en comparación a las PPT

que le precedieron, así como la puesta en marcha de una agenda de seguimiento, que requería de informes de seguimiento del proceso. Es con esta PPT que empezaron a surgir los temas (issues) sobre los que empezaría a caminar su reflexión, en base al Documento de Avance del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, presentado por la SG-SICA, SISCA, SIECA y la SE-CONPLAN; sin embargo, no contaban con una adecuada articulación con la forma de pensar y las expectativas esperadas por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

En una posición similar se encuentra la PPT Costa Rica, la cual insistió en la propuesta de fortalecer al Comité Ejecutivo como un punto de seguimiento al proceso de reflexión.

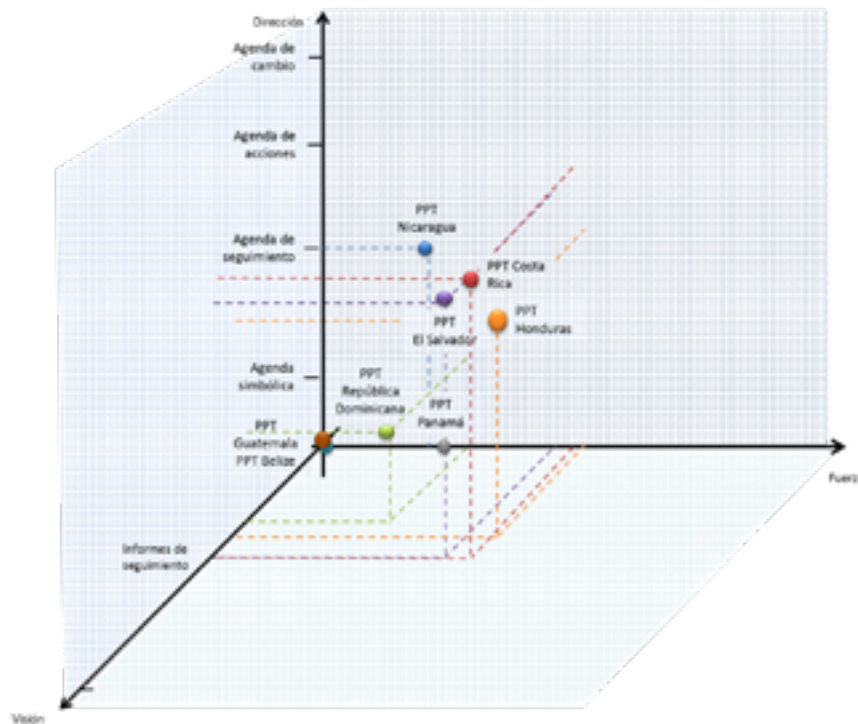
La PPT Honduras deja de lado el proceso de reflexión, asume de forma discriminada los aspectos que considera tendrían viabilidad política, y los convierte en una propuesta de transformación institucional, cuya forma en la cual se llevó genera una cierta tensión

entre los Estados Miembros y dificulta la discusión y valoración de varias de sus propuestas. Es así como la Declaración de Roatán constituye una recuperación de los issues del proceso de reflexión que en su momento contaron con la voluntad política para su adopción y seguimiento.

El caso de la PPT Nicaragua se evidencia una defensa hacia los equilibrios institucionales vigentes y a su vez se infiere -en carácter de percepción subjetiva- su intención de evitar abrir la "caja de pandora" sobre reformas y modificaciones al Protocolo de Tegucigalpa, y asegurar con paso firme el avance en los puntos de consenso ya registrados.

En la PPT Costa Rica se pone la fuerza y la dirección en algunos de los subcomponentes de la Declaración de Roatán y al igual que en la PPT El Salvador se propone un enclaustramiento para continuar el análisis y debate a nivel político sobre cuál ha de ser el futuro del proceso de la integración centroamericana.

Diagrama N°7: Acciones de las Presidencias Pro Tempore en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA



Fuente: Elaboración propia.

Idea fuerza N° 3. Todos los países están de acuerdo con continuar y avanzar en la reflexión sobre el Futuro del SICA, y en su importancia como un proceso de transformación; sin embargo, sus puntos de vista sobre cómo debe avanzar y sus pasos a seguir, son ambiguos, mostrando un amplio espectro de polisemia conceptual. Para unos importa conocer quién es quién en la integración; para otros, esta reflexión debe darse mediante el análisis de la normativa y la eliminación de aquella que parezca innecesaria; mientras que, para otro grupo, el proceso pretende estudiar a la integración, pero sin mayores alteraciones en su status quo. Ante estas posiciones, se abren las siguientes preguntas para el debate: ¿Quiénes son los ganadores y perdedores de la integración? ¿Qué papel poseen los jugadores con poder de veto - veto players-?

Idea fuerza N° 4. La ambigüedad de posiciones en algunos issues ha derivado en un desacuerdo de algunos países con la forma en cómo se está llevando el proceso de reflexión, revela que dentro del mismo existe una crisis de expectativas, originada de la diferencia entre lo que se espera y lo que el andamiaje institucional permite realizar. Esta crisis de expectativas trae a colación la crisis de expectativas que generalmente se tiene de la integración cuando se compara a la integración ideal y la interacción real.

Idea fuerza N° 5. A lo largo del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, se ha evidenciado un dilema y una tensión entre las acciones que buscan la tutela del interés inmediato y las que buscan el interés difuso. Tal tensión abre la pregunta: ¿Para qué generaciones queremos la integración? ¿Qué generaciones queremos que gocen de los frutos de la integración?

Idea fuerza N° 6. Con la dispersión de esfuerzos que se han venido realizando a lo largo del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, cabe hacerse la pregunta ¿sobre qué integración estamos hablando? Esto debido a la multiplicidad de temas que entran y salen de su agenda.

Idea fuerza N° 7. En el proceso de reflexión, se ha evidenciado una carencia de un análisis sistémico de las acciones impulsadas. Así, pareciera que, por momentos, la discusión se concentra en una propuesta de reformas del SICA, sin considerar su viabilidad jurídica, competencial y presupuestaria. Esta carencia de análisis de viabilidad, hace que las propuestas de reforma se discutan desde una especie de ceguera parcial, ignorando si en su realidad serán capaces de solventar los problemas estructurales, coyunturales o aparentes, para los que fueron creadas.

Idea fuerza N° 8. En las discusiones sobre el proceso de reflexión del SICA, se habla mucho de sus carencias y sus falencias, y – como se mencionó anteriormente – en base a ella, se han propuesto reformas. Sin embargo, a lo largo de este proceso, parece que se han ignorado los logros y el impacto positivo que ha tenido la integración en la región, aspectos que no pueden, ni deben, ser ignorados. Esto debido a la poca retroalimentación o interés de las partes para entender una visión más holística.

Idea fuerza N° 9. En el proceso de reflexión, parece que existe una lista positiva y una lista negativa de temas, la primera dicta los temas que se deben de analizar para hacer una reforma, y la lista negativa, hace mención a aquellos que no se deben (o deberían de) tocar y mantener su vigencia; idealmente, los temas en cada una de estas listas están fijos; sin embargo, a lo largo de sus discusiones, varios temas pasan de la lista positiva a la negativa, y viceversa, dependiendo de la coyuntura o inclusive se da un debate mixto entre ambos sin una claridad explícita de su naturaleza.

Idea fuerza N° 10. En algunas ocasiones, las discusiones parecen centrarse y profundizar en un tema específico, ignorando el resto del andamiaje institucional. Por lo tanto, para el proceso requiere de una observancia multinivel, para comprender como se manifiesta a nivel micro, macro, meta y meso (ver Diagrama N° 8)



Fuente: Elaboración propia.

Idea fuerza N° 11. El proceso acoge discusiones de temas que siempre han estado en la antesala del CMRREE, o que provienen de presiones históricas pero que se han dejado de lado; esto debido a que a lo largo de la integración centroamericana, han existido conflictos visibles y conflictos potenciales, los primeros, se manifiestan claramente; mientras que los segundos, se encuentran latentes y ocultos entre los pensamientos y sentires de los actores estratégicos que han salido a la luz debido a los cambios en la coyuntura. Este no reconocimiento y atención ha generado un efecto globo de presión, cuyo crecimiento obliga en la actualidad la necesidad de definir muchos de esos temas postpuestos, por ejemplo: a) criterios de análisis para la adopción de

países observadores, b) qué pasa con las instancias que se niegan a cumplir los mandatos presidenciales, c) qué pasa con las instancias que no transparentan sus procesos y documentos presupuestarios, entre otros temas.

Idea fuerza N° 12. El fenómeno de la burocratización en las agendas de los Consejos de Ministros, sea el sector que sea, provoca un desplazamiento de las discusiones centrales y medulares, hacia la definición de aspectos de gestión y rutina administrativa, que deberían de ser subsanados en la medida de sus posibilidades por las secretarías o instancias competentes.

Referencias Bibliográficas

Declaración Conjunta y Plan de Acción. Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana. 20 de julio de 2010. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=51219>

Declaración de Buenaventura. XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA. 14 de diciembre de 2013. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83304&idm=1>

Declaración de Punta Cana. XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). 27 de junio de 2014. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=88035&idm=1>

Declaración de Roatán. XLVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. 6 de julio de 2016. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=103348&idm=1>

Declaración de la Comisión Permanente de Órganos Comunitarios del Sistema de la Integración Centroamérica. 11 de marzo de 2016. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=102660&idm=1>

Declaración Final Sesión Especial del Parlamento Centroamericano y Foro de Órganos Comunitarios y Otras Expresiones: Fortaleciendo la Integración. 23 de agosto de 2017. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=110839&idm=1>

Declaración de Managua. XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. 20 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=105331&idm=1>

Declaración de San José. XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. 29 de junio de 2017. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=108639&idm=1>

La Estrella de Panamá. Consejo de Ministros de Planificación del SICA intercambian estrategias. 20 de octubre de 2014. Recuperado de: <http://laestrella.com.pa/economia/consejo-ministros-planificacion-sica-intercambian-estrategias/23814653>

Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de la República de Costa Rica. Cancilleres del SICA analizan el futuro del proceso de la integración. 4 de mayo de 2017. Recuperado de: <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=3389>

Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de la República de Costa Rica. Informe de Gestión Presidencia Pro-Témpore de Costa Rica en el Sistema de la Integración Centroamericana I Semestre del 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador. Noticias SICA. Recuperado de: <https://rree.gob.sv/tag/sica/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana. Noticias SICA. Recuperado de: <http://www.mirex.gob.do/medios/noticias/concluye-encuentro-cancilleres-sica-espana;-esta-tarcontinua-reunion-numero-73-ministros-exteriores-sica>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA. 28 de abril de 2014. Recuperado de: <http://www.minex.gob.gt/noticias/Noticia>

aspx?ID=3135

Noticias de América Latina y El Caribe (2015). SICA realiza Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Recuperado de: <https://www.nodal.am/2015/12/sica-realiza-reunion-del-consejo-de-ministros-de-relaciones-exteriores/>

Presidencia de la República de Costa Rica (2015). Comunicado. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA se reúne en Costa Rica. Recuperado de: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/03/consejo-de-ministros-de-relaciones-exteriores-del-sica-se-reune-en-costa-rica/>

Secretaría de Relaciones Exteriores de la República de Honduras. Noticias 2016. Recuperado de: <http://www.sre.gob.hn/Sala%20de%20Prensa%202016/sala%20de%20prensa%20fichero%20Julio%20de%202016.html>

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (2017). Destino Centroamérica: reflexiones para integrar la integración. La Libertad, El Salvador. Recuperado de: https://www.academia.edu/35404563/Destino_Centroam%C3%A9rica_reflexiones_para_integrar_la_integraci%C3%B3n

Sistema de la Integración Centroamericana. Relanzamiento de la integración centroamericana. Recuperado de: <http://www.sica.int/integracion/index.aspx?Idm=1>

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Documento de avance sobre el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana.

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Síntesis de la Fase I del Proceso de Reflexión. Insumos para la reflexión sobre el futuro de la integración regional.

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Informe del Taller de Reflexión de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, 12 de noviembre de 2015.

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Inicia Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del SICA. 16 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.sica.int/noticias/inicia-reunion-de-ministros-de-relaciones-exteriores-de-los-paises-del-sica_1_101403.html

Sistema de la Integración Centroamericana (2017). Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA analiza retos y desafíos del proceso de integración regional. 4 de mayo de 2017. Recuperado de: http://www.sica.int/noticias/el-consejo-de-ministros-de-relaciones-exteriores-del-sica-analiza-retos-y-desafios-del-proceso-de-la-integracion_1_107535.html

Villacañas, José (2015) " 'Populismo'. Madrid: La Huerta Grande" en Zanatta, Loris (2015) "El populismo". Madrid: Difusión KATZ.

Vargas, J., Orantes Rivera, E., y Quintanilla Aguilar, A. (2017). Las agendas de las políticas regionales: una visión dialéctica intersectorial. Revista de Análisis de la Realidad Nacional, (114), 71-107. Recuperado de: <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2017/03/IPN-RD-114.pdf>