



Gobernar sin gobierno la integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA.



Gobernar sin gobierno la integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA.

Investigador¹
Francisco Santos Carrillo

Resumen

En este trabajo se presenta un estudio teórico y empírico sobre la gobernanza del SICA y sus repercusiones sobre el proyecto integracionista. Se sostiene que el problema de gobernanza del SICA no se encuentra tanto en el número ni en el coste de órganos y agencias, sino en un cúmulo de deficiencias vinculadas al diseño institucional y a la falta de compromiso de los actores gubernamentales con el marco de integración vigente. El modelo actual, basado en el control intergubernamental de los órganos de gobierno, no es adecuado para alcanzar los objetivos de la integración ni para llevar a cabo con éxito un proceso de regionalización que propicie la construcción de una región.

Palabras clave

Gobernanza regional, integración centroamericana, diseño institucional, intergubernamentalismo, regionalización

Abstract

This paper presents a theoretical and empirical study on the governance of SICA and its repercussions on the integrationist project. It is argued that the problem of governance of SICA is not so much in the number or the cost of organs and agencies, but in a cluster of deficiencies linked to institutional design and the lack of commitment of government actors to the current integration framework. . The current model, based on the intergovernmental control of the governing bodies, is not adequate to achieve the objectives of integration or to successfully carry out a process of regionalization that favors the construction of a region.

Key words

Regional governance, Central American integration, institutional design, intergovernmentalism, regionalization

¹Investigador. Profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola Andalucía e investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Doctor por la Universidad de Córdoba (España), Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Geografía e Historia. Profesor titular y miembro del Comité Académico del Máster en Integración Regional Centroamericana y Desarrollo de la UCA Managua, UCA José Simeón Cañas de El Salvador y Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

Recibido: 13 de junio de 2018.
Aprobado: 19 de junio de 2018.

1. Introducción:

El cuestionamiento sobre el funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) es uno de los temas recurrentes en la agenda de la integración centroamericana desde su reactivación. Y con razón. A lo largo de estas casi tres décadas de refundación se evidencian una serie de deficiencias relacionadas con la falta de eficacia de sus políticas, la baja capacidad para el cumplimiento de mandatos y con una débil coordinación sistémica. El sistema presenta también debilidades manifiestas en aspectos esenciales como la concentración de poder en determinados órganos, la inexistencia de un presupuesto sistémico o la configuración institucional de algunos de sus órganos principales, que no cuentan con atribuciones funcionales claras ni con el reconocimiento de todos los Estados miembros. Todo ello ha propiciado un clima de descontento y desconfianza hacia el proceso en buena parte de los actores involucrados, cada uno con sus propias razones, cuya reacción habitual es la tendencia a pensar que el sistema se encuentra en un estado de crisis de gobernanza casi permanente.

Por lo general, esta situación lleva consigo aparejada una demanda de reforma del Sistema que se intensifica en los momentos de agotamiento de la agenda. Todo parece indicar que nos encontramos en uno de esos momentos. En materia de inserción en los mercados internacionales, finalizaron procesos clave como la firma del DR-CAFTA o el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, mientras que quedó estancado el proyecto de conformación de la unión aduanera. En lo que se refiere a la agenda interna, la estrategia del relanzamiento parece haber perdido impulso tras los magros resultados ofrecidos por la mayoría de las políticas desplegadas, especialmente algunas que llegaron cargadas de expectativas, como la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA) o las reformas vinculadas al fortalecimiento institucional. Finalmente, el apoyo procedente de la cooperación internacional se ha visto reducido como resultado de la crisis económica sufrida por una parte importante de los países donantes, que han reducido sustancialmente el flujo de fondos. tras la importante reducción del flujo de fondos propiciado. Algunos observadores han vinculado este proceso al agotamiento de Esquipulas como proyecto de

desarrollo para la región (Caldentey, 2014).

Pensando en la posibilidad de reforma, es necesario preguntarse qué tipo de reforma necesita la integración y si existen las condiciones adecuadas para llevarla a cabo. El regreso de los problemas de gobernabilidad que atraviesan en estos momentos buena parte de los Estados miembros quizás no sea el mejor momento para construir confianza, alcanzar consensos y profundizar la cooperación. Sin embargo, una posible modificación del escenario podría traer consigo oportunidades. En ese caso convendría extraer aprendizajes de las experiencias de reforma anteriores y analizar en profundidad el conjunto de problemas que aquejan a la integración.

Las primeras acciones de reforma institucional se localizan en fecha tan temprana a la reactivación como 1997 y, si bien ha registrado algunos avances significativos en materia de capacidades (Caldentey, 2014), a día de hoy no ha sido capaz de resolver los principales problemas de gobernanza del Sistema, la mayoría de los cuales se planteaban ya por aquellas fechas (Caldentey, 2014; Santos, 2014, Santana, 2015). Desde el primer mandato presidencial a tal efecto -emitido en la XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos celebrada en San Salvador el 30 de marzo de 1995, por la que se solicitó al BID y a la CEPAL que efectuaran "una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización", la demanda de reforma se sustenta en la necesidad de alcanzar mayor eficacia y eficiencia de sus procedimientos y resultados¹. A grandes rasgos, estos argumentos se han mantenido durante los cuatro procesos abiertos hasta la fecha (Santos, 2014; Caldentey, 2014), respaldados por un consenso acerca de la complejidad e irracionalidad que supone contar con una voluminosa y costosa estructura que presenta una hoja de servicios con insuficientes resultados. Sin embargo, como ya señalase el propio informe CEPAL-BID hace dos décadas, la existencia de un alto número de órganos y agencias no tiene por qué relacionarse con términos de ineficacia o ineficiencia. Más bien podría ser un importante instrumento de regionalización mediante la generación de relaciones transnacionales y transgubernamentales capaces de generar redes de interdependencias que fomenten un tipo de integración social dese abajo. De la misma

¹ Ver XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 30 de marzo de 1995. En <http://www.sica.int/consulta/reuniones.aspx?ldm=1&identstyle=401&ident=1&idm=1>. Entrada 18 de mayo de 2018

manera, la descentralización mediante una adecuada red de agencias multinivel podría dar lugar a un accionamiento común eficiente (CEPAL-BID, 1997). Conformada como Sistema, la estructura del SICA no surgió realmente como tal. Fue el resultado de la agregación de múltiples órganos e instituciones heredadas y de la tendencia a la creación de otros tantos nuevos espacios en virtud de la profusión de mandatos emanados desde la Cumbre de Presidentes. En sintonía con la más genuina tradición del ejercicio de la política latinoamericana (Lechner, 1977 y Camou, 2001), la integración centroamericana fue un proyecto eminentemente político, y como tal se preocupó fundamentalmente de la gobernabilidad del espacio regional, estableciendo las bases para el ejercicio de los procesos de toma de decisiones. Pero no fue tan cuidadoso a la hora de definir las acciones de gobernanza en un espacio gubernamental difuso que va más allá de la cooperación entre Estados. Esto significa atender sobre qué bases se establecerían los procesos de acción colectiva y toma de decisiones y quiénes serían los actores y las instituciones que participarían en dicho ejercicio.

En un mundo determinado por el impacto de las dinámicas globales, la gobernanza democrática actual demanda que la acción de gobierno y los procesos de toma de decisiones sean compartidos con los actores no gubernamentales y con instituciones formales e informales. Esto último requiere contar con algunas de las cualidades que, a primera vista, se advierten deficitarias o cuanto menos ambiguas en la construcción institucional del SICA. En términos estrictamente teóricos, tanto desde el punto de vista de las teorías del regionalismo como de política comparada, requiere, al menos, capacidades y competencias por parte de las instituciones y agentes que ejercen y participan en el gobierno; requiere también un diseño jurídico, político e institucional coherente, que cuente con la legitimidad y la confianza de la comunidad política y social; y, finalmente, requiere una financiación suficiente que no distorsione ni obstaculice el ejercicio de gobierno y de una administración eficiente legalmente impecable.

De entre las razones que, a priori, ofrecen una explicación plausible a la situación de la gobernanza que aquí se ha descrito, este trabajo se va a centrar en las dos consideradas como principales: la escasa idoneidad del diseño institucional del SICA y la

inexistencia de una metodología integracionista que permita alcanzar con eficacia los objetivos de la integración. Con el ánimo de ofrecer insumos para el debate acerca de un posible proceso de reforma, el trabajo que se presenta a continuación sostiene que el problema de gobernanza del SICA no se encuentra tanto en el número ni en el coste de órganos y agencias, sino en un cúmulo de deficiencias vinculadas al diseño institucional y a la falta de compromiso de los actores gubernamentales con el marco de integración vigente. No obstante, el problema de gobernanza se formula aquí, principalmente, como resultado de la escasa racionalidad sistémica. El problema de la racionalidad del diseño institucionales más determinante y, como se ha demostrado a lo largo de estos años, no se resuelve únicamente actuando con reformas superficiales sobre órganos y agencias. Se trata de un problema de modelo que presenta incoherencias entre los objetivos comunitarios y los métodos intergubernamentales que dominan el proceso de toma de decisiones. Desde un punto de vista racionalista, hablamos de un modelo que formula instrumentos de política regional pero que tiene dificultades para hacerlos efectivos al no conseguir articular las preferencias de los principales actores: concentra el poder, no dispone de espacios que representen los intereses regionales, ni de un diseño institucional que ofrezca garantías sobre los procesos de gobernanza, de coordinación y de agencia (Santos, 2016). En términos constructivistas, dificulta la construcción social de la región al dificultar la socialización de los actores a través de las normas e identidades regionales. En definitiva, el modelo actual no es adecuado para alcanzar los objetivos de la integración centroamericana ni para llevar a cabo con éxito un proceso de regionalización que propicie la construcción de una región (De Lombaerde y Söderbaum, 2013; Van Langenhove, 2016).

Las dos cuestiones de fondo que, no obstante, subyacen en este debate son, primero, si políticamente existen los consensos necesarios en la región para afrontar los costes de una reforma del modelo de este calado. Es decir, si los Estados miembros comparten la misma o similar idea acerca del significado de la integración y si han definido cuáles son sus intereses dentro de la misma. Y, segundo, si la región cuenta con las capacidades necesarias para gestionar con eficacia una gobernanza sin gobierno (Rosenau, 1992). Una reforma que, básicamente, contemplaría la necesidad de diferenciar entre la implementación

de acciones regionales mediante el método integracionista o acciones mediante el método tradicional de la cooperación intergubernamental. Una y otra no son incompatibles ni excluyentes dentro de un sistema de integración, cada una de ellas responden a objetivos diferenciados y a la coyuntura del momento. La infraestructura institucional de la integración centroamericana podría dar cobertura a ambas modalidades, pero se necesita diferenciarlas y dotarlas de los instrumentos jurídicos y políticos específicos para operar con ciertas garantías de éxito. Hasta ahora, lo que se observa en el SICA es que sólo se cuenta con algunos instrumentos para ejercer el método de cooperación intergubernamental. La experiencia muestra que este tipo de consensos son muy difíciles de alcanzar en contextos estrictamente intergubernamentales debido a la prevalencia de las preferencias nacionales. Con esta premisa, comúnmente aparecen dificultades para conformar una agenda común, divergencias a la hora de entender qué es una agenda común y diferentes tipos de acciones comunes dentro de la agenda.

Para dar respuesta a estas cuestiones y contrastar la hipótesis, se analizan, en primer lugar, los fundamentos teóricos de la gobernanza en el marco de la integración y el nuevo regionalismo. Esto permite tener una idea más desarrollada acerca del verdadero debate que está detrás de una gobernanza eficaz. El concepto de gobernanza regional se incluye dentro del paradigma de la gobernanza global como núcleo del estudio de las relaciones internacionales contemporáneas. El tipo de conflicto que presenta es el que aquí se ha denominado “gobernar sin gobierno”, una variante de planteamientos similares ya formulados por teóricos clásicos de la gobernanza como Rhodes, Rosenau o Young, que nos sirve para poner de relieve la problemática de una acción de gobierno en escenarios transnacionales donde no existen actores claramente definidos para ejercerlo. El estudio que se realiza sobre las distintas respuestas ofrecidas por el regionalismo clásico, el enfoque de política comparada o el nuevo regionalismo, muestra la persistencia en todos ellos del dilema entre dos formas de gobernar las instituciones comunes: el de la cooperación intergubernamental, basada en acuerdos no vinculantes; o el de la integración, basada en la transferencia de competencias de gobierno.

A continuación, el trabajo se centra en la revisión empírica de los principales escenarios de la gobernanza de la integración centroamericana: el diseño institucional del SICA, como estructura donde tienen lugar las acciones de gobierno; y la formulación de políticas sectoriales del SICA, como proceso donde tiene lugar la definición de normas, la interacción entre los actores y, en definitiva, la acción colectiva que da respuestas a los problemas comunes. Aunque analíticamente distintas, las estructuras y los procesos de gobernanza se encuentran estrechamente vinculados por ser ámbitos institucionales donde tiene lugar la coordinación y la regulación social. Dado que las políticas regionales se definen en los espacios políticos e institucionales del sistema, estudiar la problemática que se localiza a lo largo del proceso de formulación e implementación nos permite apreciar con claridad la racionalidad y coherencia del sistema, así como las necesidades que éste tiene de reformarse, en su caso, para poder alcanzar los objetivos de la integración. Para finalizar, se elaboran las conclusiones pertinentes.

Metodológicamente, el estudio es uno de los resultados del proyecto de investigación sobre políticas públicas regionales que desarrolla, desde 2014, el grupo de investigación en regionalismo y desarrollo de la universidad Loyola Andalucía y la Fundación ETEA. Durante este tiempo, las actividades de investigación han sido múltiples en el entorno del SICA, desde la participación en el diseño de las propias políticas hasta la elaboración de informes de investigación, impartición de seminarios con grupos de actores involucrados, entrevistas con actores tomadores de decisión, grupos Delphi y tres rondas de encuestas realizadas sobre actores participantes en el ciclo de las políticas.

2. Gobernanza regional en las teorías de integración y el nuevo regionalismo.

El significado del concepto de gobernanza cuenta con una extensísima e inabordable literatura desde que apareció en los debates académicos en la década de los noventa. La razón es su ambigüedad y potencial para ser aplicado sobre cualquier ámbito o nivel de gobierno, sea local, global o multinivel. De manera genérica, la idea de gobernanza refleja los procesos de toma de decisión y acción colectiva que tienen lugar en los espacios públicos contemporáneos. Se refiere al

conjunto de reglas y normas que guían la interacción entre actores públicos y privados que participan en la solución de problemas comunes a través de instituciones formales e informales en sociedades complejas y dinámicas (Pollack, 2005). Esta definición abarca todos los procesos institucionales relacionados con el ejercicio de gobierno; los distintos modos institucionalizados de coordinación mediante los cuales se adoptan e implementan decisiones colectivamente vinculantes (Scharpf, 2000). Se trata de entender cómo el sector público, en conjunto con actores del sector privado, nacionales y transnacionales, es capaz de proporcionar dirección y control para la sociedad y la economía (Peters, 2012). Los gobiernos siguen siendo los agentes determinantes de las políticas públicas, pero los resultados de las mismas dependen cada vez menos de ellos debido a la compleja interacción entre actores y factores intervinientes. El concepto de gobernanza adquiere, por tanto, mayor amplitud que la de gobierno. Lejos de utilizarse como sinónimo de gobierno, significa, más bien, un cambio en el significado de gobierno o una nueva forma de gobernar la sociedad (Rhodes, 2005), quedando la diferenciación entre lo privado y lo público mucho más difusa.

Sin embargo, lo que caracteriza específicamente al concepto de gobernanza, más concretamente, es el protagonismo que otorga a la acción colectiva informal mediante la incorporación de actores no gubernamentales al proceso de formulación de políticas públicas. Este hecho supone un cambio sustantivo con respecto a otros análisis de política comparada. La innovación tiene lugar como resultado de las transformaciones producidas en las sociedades contemporáneas. Aspectos como el impacto de la globalización, el predominio ideológico del mercado, las crisis provocadas por el intervencionismo del Estado y la erosión del Estado del bienestar, pero también de la generalización de la democracia y de una demanda de transparencia y rendición de cuentas, propiciaron una corriente general favorable al traslado de la responsabilidad en materia de políticas públicas y prestación de servicios a las redes de actores privados. De ahí que, para algunos autores, el análisis de la gobernanza es un reflejo de la generalización de las políticas neoliberales y del traslado de la responsabilidad pública a actores privados, mientras que para otros representa una muestra de apertura democrática de los espacios públicos y una visión más fiel de la

naturaleza compleja de las sociedades actuales.

2.1. Gobernanza global como núcleo de las Relaciones Internacionales y del regionalismo

En el ámbito de la disciplina de las Relaciones Internacionales, no obstante, el enfoque de gobernanza ha contado con un desarrollo particular debido a las necesidades de cooperación que históricamente han tenido los Estados en un orden internacional anárquico (Keohane, 1984). Tradicionalmente, la gobernanza internacional se ocupó del análisis de las normas y las instituciones creadas por los Estados para participar en acciones colectivas y crear un orden internacional. El impacto de la globalización puso de relieve la necesidad de contar con nuevos enfoques teóricos que permitieran explicar con mayor rigor los patrones sobre los que se fundaban los vínculos contemporáneos de cooperación, con nuevos actores en liza y carentes de instrumentos formales de gobierno (Peters, 2012). Una definición genérica y contrastada del concepto de gobernanza en el ámbito de las Relaciones Internacionales que incluye ya la nueva tendencia puede ser la que ofrece Rosenau, como "*los procesos colectivos de gobierno a través de los cuales se pretende alcanzar el mantenimiento del orden y el logro de los objetivos colectivos*"² (Rosenau, 2000).

El orden global, por lo tanto, no depende ni responde ya únicamente a los intereses de los Estados. Los teóricos de la gobernanza plantean que los gobiernos contemporáneos carecen del conocimiento y la información necesarios para resolver problemas económicos y sociales complejos, concibiendo de esta manera la gobernanza como una interacción y una negociación entre actores públicos y privados en una arena política determinada (Pollack, 2005). La nueva gobernanza global se produce a través de relaciones en red entre diferentes tipos de actores con diferentes tipos de autoridad y poder que están integrados tanto en acuerdos formales como informales, convirtiéndose en la principal narrativa de las Relaciones Internacionales. Las relaciones internacionales contemporáneas son ahora una disciplina centrada en la gobernanza de una sociedad global (Barnett y Sikkink, 2010).

² Traducción propia

Como expresión genuina de gobernanza global, el campo de estudio de la integración y del regionalismo ha contribuido notablemente a su desarrollo conceptual. El análisis de la gobernanza en el marco del regionalismo se ocupa de observar la incidencia que tiene la interacción entre las redes de actores gubernamentales y no gubernamentales en las instituciones regionales, formales e informales, y su capacidad para hacer cumplir los objetivos y acuerdos establecidos o implementar las políticas debidamente constituidas. La particularidad de este fenómeno es que tiene lugar en espacios regionales con distintos niveles de institucionalidad, pero sin un gobierno o una autoridad regional formal con capacidad coercitiva equivalente a la de los gobiernos nacionales para hacer cumplir los acuerdos, sean vinculantes o no. El cumplimiento de los mismos y, por lo tanto, el avance de los procesos regionales y su fortaleza institucional, depende del compromiso y la responsabilidad de los actores participantes.

El regionalismo clásico estableció las categorías de cooperación e integración como modelos explicativos de la colaboración que se producía entre los Estados en los espacios regionales formales. Cooperación e integración representan, respectivamente, la menor y mayor intensidad del proyecto regional, tanto en cantidad como en calidad (Börzel, 2016). En la década de los noventa, el nuevo regionalismo, por su parte, incorporó una visión de la gobernanza regional que cuestionaba la vigencia de las premisas anteriores. Considera el fenómeno del regionalismo como una construcción social que pone de relieve el papel que juegan los actores del mercado y de la sociedad civil, dando lugar a un modelo de gobernanza ya no estrictamente gubernamental y formal, sino basadas igualmente en relaciones de cooperación informales asociadas a un proceso de regionalización (Söderbaum y Shaw, 2003; Hettne, 2005). Regionalismo y regionalización se han asimilado a procesos formales e informales respectivamente (Wallace, 1990), aunque esta relación dista de quedar clara, debido a que el regionalismo formal puede y suele ser un importante factor de regionalización (Closa, 2016).

A diferencia de los enfoques del regionalismo clásico, el enfoque de gobernanza es habitual en el análisis de los procesos del nuevo regionalismo, pese a que encuentra problemas para explicar los niveles de intensidad de los procesos sin recurrir a ellos. Significa,

además, devaluar el compromiso y la formalidad establecidos en la construcción institucional, puesto que los acuerdos informales pueden no vincularse a las responsabilidades legales o los compromisos establecidos en una organización internacional. Por otro lado, las tres agendas de investigación conviven y comparten elementos comunes. De hecho, el enfoque de gobernanza regional contiene elementos de las teorías del regionalismo clásico y del nuevo regionalismo. Al incorporar las diversas formas de interrelación entre los actores y las coaliciones formales e informales que éstos conforman en los espacios multinivel, su poder explicativo es mayor (Börzel y Risse, 2016). Permiten, igualmente, un abordaje sin demasiados traumas por parte de las epistemologías racionalistas y constructivistas habituales, si bien el enfoque de gobernanza comparte fundamentos con las posiciones constructivistas que caracterizan al nuevo regionalismo. En definitiva, contribuyen a un mayor conocimiento de fenómenos tan complejos como la integración, el regionalismo y la construcción de regiones, formales e informales, conformados en torno a instituciones y regímenes transnacionales, y por ello dotadas de normas, reglas y leyes, pero no de gobierno. Como parte de la gobernanza global, la gobernanza regional se ve lastrada por lo que se ha denominado "gobernanza sin gobierno" (Rosenau y Czempiel, 1992; Young, 1998), y plantea una serie de conflictos sobre el diseño institucional y sus efectos que se abordan, con distinto éxito, desde distintos enfoques teóricos.

2.2. La gobernanza del regionalismo clásico: integración frente a cooperación en procesos liderados por los Estados

Desde las primeras teorías funcionalistas de las Comunidades de Seguridad (Deutsch, 1957 y 1967), pasando por el Neofuncionalismo (Haas, 1958 y 1970; Nye, 1968; Schmitter, 1970), la teoría de la integración económica (Balassa, 1961), el primer intergubernamentalismo (Hoffman, 1966) o incluso desde la perspectiva institucionalista liberal de los Regímenes Internacionales (Keohane, 1984), la creación de instituciones regionales (internacionales) sobre las que los Estados delegan tareas propias de los gobiernos se justifica en los beneficios que éstas ofrecen para resolver problemas colectivos de orden transnacional, proporcionando bienes públicos,

acuerdos y compromisos en distintos órdenes o flujos de información. Aunque aparece igualmente la voluntad por compartir una serie de principios y valores, el argumento impulsor es el beneficio que los Estados esperan obtener de la cooperación entre sí. El regionalismo aparece en esta primera época clásica como un proyecto formal dirigido por los Estados, y son los Estados los que determinan las instituciones y definen las políticas en defensa de sus intereses y las preferencias nacionales. Sin embargo, la tradicional cooperación entre Estados no ofrecía respuestas adecuadas para explicar el fenómeno integracionista.

Los teóricos neofuncionalistas plantearon la necesidad de que los Estados, a partir de un determinado grado de integración, se vieran abocados a ceder soberanía a las instituciones regionales a medida que se materializaba el proceso de derrame hacia otros sectores. Las instituciones regionales, actuando en representación de los intereses comunes, se iban dotando paulatinamente de competencias supranacionales en materia de políticas con objeto de poder dar respuesta a las demandas de bienes públicos del sistema. La teoría de la integración económica, con su lógica gradual por etapas, se encargó de corroborar dicha apreciación, dado que los procesos de liberalización de los mercados nacionales (integración negativa) exigían acciones complementarias en materia de políticas (integración positiva) que neutralizaran las externalidades negativas e hicieran eficiente el nuevo mercado regional (Tinbergen, 1954 y 1965; Scharpf, 1999). Por ejemplo, en el momento de conformación de una unión aduanera. Nuevamente, el incremento de las regulaciones ensanchaba el marco institucional de la integración y, con ello, el poder político de las instituciones regionales. El marco de la cooperación que caracteriza a los regímenes internacionales intergubernamentales quedaba claramente superado; era necesario un modelo que posibilitara una mayor capacidad de integración.

Desde esta lógica, cooperación e integración se presentan como dos metodologías distintas que miden la menor o mayor intensidad del fenómeno del regionalismo. La cooperación regional opera mediante procesos de toma de decisiones y una acción colectiva basada en la autoridad y el control estatal en las instituciones intergubernamentales. Por su parte, la integración regional requiere el establecimiento de instituciones regionales dotadas

de competencias supranacionales delegadas que permitan la toma de decisiones vinculantes para el conjunto de Estados miembros. En este último caso, lo que se plantea en términos de gobernanza son dos aspectos fundamentales: primero, hasta qué punto los Estados mantienen el control de los procesos o, por el contrario, ceden este protagonismo a las instituciones y actores regionales, que serían entonces los encargados de la adopción de normas y de hacerlas cumplir; y, segundo, cómo hacer esto último, es decir, cómo diseñar instituciones regionales que cumplan estos cometidos (Lenz y Marks, 2016).

En el modelo de integración, los Estados que forman parte de una organización regional se comprometen formalmente con unos objetivos esperando que los Estados socios que lo acompañan en el proyecto les correspondan. Estos compromisos se materializan en el seno de instituciones internacionales formales que regulan el comportamiento de los miembros y restringen su capacidad para liberarse de los compromisos aceptados. Siguiendo a Closa, "la intensidad y el alcance de los compromisos formales dependen directamente del tipo de objetivos o de bienes públicos regionales que persigan las organizaciones. Cuanto mayor sea el número de objetivos y más ambiciosos en relación con el statu quo, más sólidos serán los compromisos institucionales necesarios para que la organización logre alcanzarlos" (Closa, 2016, pp. 2-3). Bajo esta premisa, la gobernanza en un modelo de integración se sustenta en la solidez del diseño institucional de las organizaciones regionales formales y en su capacidad para garantizar el cumplimiento de los compromisos a los Estados miembros. Supone la integración como un proceso político comandado por los Estados, sin menoscabo de la participación de otros agentes no gubernamentales que, en todo caso, se insertan dentro de los procesos establecidos y regulados.

Esta formulación refleja en buena medida los aprendizajes del proceso histórico europeo. Como se ha podido demostrar empíricamente, los avances en materia de integración activan mecanismos políticos e institucionales con un importante potencial transformador sobre la acción colectiva y la gobernanza, muchas de las cuales terminan teniendo repercusiones en el orden internacional. Esta lógica está detrás, por ejemplo, del incremento de las políticas reguladoras en la Unión Europea o de las dinámicas de gobernanza

multinivel (Bulmer, 1994; Sandholtz y Stone Sweet, 1998, Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein, 2001; Hooghe y Marks, 2001). Las instituciones regionales se reforzaron políticamente en Europa frente a los gobiernos nacionales mediante un aumento de las lealtades, debido a que la creciente interdependencia entre los actores regionales incrementó la demanda de reglas, normas e institucionalidad sobre la que operaban. El impacto de este cambio sobre el conjunto de las sociedades nacionales ha sido sustantivo. A los beneficios, en términos de eficacia de los mercados y disminución de los costes de transacción en el diseño de los procesos de políticas, hay que restar la merma de soberanía infligida sobre la capacidad reguladora de los Estados. En períodos de crisis sistémica, la tentación al repliegue intergubernamental suele aparecer de manera recurrente entre los países peor parados. En Europa, esta transferencia de competencias hacia las instituciones regionales ha encontrado detractores tras la gestión de la crisis financiera y económica reciente. A la pérdida de soberanía se han añadido otros aspectos relacionados con este tipo de dinámicas transnacionales, como el cuestionamiento de la legitimidad democrática de las instituciones del nivel regional.

Por su parte, las formulaciones liberales ven la integración como una variante avanzada de los regímenes internacionales. La cooperación entre Estados que tiene lugar se fundamenta en la priorización de las preferencias nacionales, entendidas como una acción racional por parte de los actores involucrados, que posteriormente son negociadas con los socios en el seno de las instituciones regionales (Keohane y Hoffman, 1991; Moravcsik, 1993 y 1998). El modelo de gobernanza en este caso se rige generalmente mediante acuerdos intergubernamentales de cooperación. De esta manera, el control de los procesos queda siempre en manos de los gobiernos, quienes sólo ceden competencias en aquellos casos puntuales en los que obtienen claros beneficios. Pero mantienen la cooperación como opción predominante y prioritaria. En aquellas instituciones y agencias con competencias supranacionales, el control de los gobiernos se puede ejercer por diferentes vías. Volviendo al caso europeo, el único con bagaje científico y académico que puede ilustrar este fenómeno, el control gubernamental se ejerce, entre otros, a través de una constelación de comités con distintas funciones (Pollack, 2003).

El modelo intergubernamental, sin embargo, impone limitaciones al proceso de integración, debido a que la priorización de las preferencias nacionales terminará, tarde o temprano, siendo contradictoria con la lógica gradualista de la integración. Desde un punto de vista racionalista, la opción por uno u otro modelo depende, por tanto, de la intensidad que alcance el proceso de integración y de la idoneidad del diseño institucional para materializar el paso de la cooperación a la integración. Se puede ver en términos de incremento de la demanda y capacidad de la oferta (Mattli, 1999). Como el resultado de un balance positivo entre los objetivos establecidos por los Estados promotores y los beneficios netos que proporciona al conjunto de actores participantes, que los empujará, o no, hacia una demanda de mayor integración. Ahora bien, ¿es posible la emergencia de este modelo ideal de regionalismo en proyectos conformados por Estados con bajos niveles de desarrollo socioeconómico, ausencia de una democracia liberal consolidada o problemas de gobernabilidad? ¿Es posible en estas condiciones formar coaliciones de actores en favor del regionalismo? O, en su defecto: ¿en qué medida trasladarán estas debilidades al espacio regional? ¿Por qué no ha sido posible más allá de Europa trascender los límites de la cooperación intergubernamental? La literatura teórica ofrece argumentos a buena parte de esta batería de cuestiones, pero sin resultados satisfactorios que permitan explicarlos (De Lombaerde y Söderbaum, 2013; Börzel y Risse, 2016).

2.3. La gobernanza del regionalismo desde el enfoque de política comparada

El estudio de la gobernanza del regionalismo desde la perspectiva de política comparada tiene su origen en la emergencia de los análisis federalistas sobre la integración europea en la década de los setenta (Mariscal, 2003), alcanzando cierta relevancia en la segunda mitad de los noventa y años sucesivos a partir de los novedosos trabajos de Simon Hix (1994, 1999 y 2005). Posteriormente, la presión y la influencia de las dinámicas transnacionales que la globalización ha venido ejerciendo sobre las políticas nacionales invitaron a estudiar ambos planos de manera general y comparada (Krahmann, 2003; Stone, 2008).

Fundamentalmente, este enfoque metodológico estudia el sistema político de la integración utilizando las mismas categorías de análisis que se utilizan

para las políticas del Estado-nación. Un proyecto de integración regional, cuyo objetivo se sitúe en la construcción gradual de una comunidad política y económica regional, necesita dotarse de una estructura institucional formal y de los instrumentos políticos necesarios para atender a las demandas políticas de los actores que tienden a maximizar sus preferencias en un marco restrictivo, para gestionar la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales y para proveer políticas públicas que las satisfagan (Scharpf, 2000; Pollack, 2005). Es decir, requiere la conformación de un sistema político que conviva, en otro nivel, con los sistemas políticos de los estados miembros.

El sistema político de la integración es peculiar, pero guarda similitud con los modelos federales y otros aspectos de los modelos estándares, de manera que puede ser entendido como una variante de los esquemas generales (Hix, 2005). Puede llegar a expresarse mediante una estructura organizativa que cuente con órganos ejecutivos, legislativos o judiciales, e incluso contar con la capacidad de adoptar políticas públicas vinculantes. Ahora bien, no puede compararse con el tradicional modelo weberiano. Carece del monopolio de la fuerza, de instrumentos de federalismo fiscal que lo dote de recursos y se ve aherrojado por una débil legitimidad democrática. Este es un factor determinante que obliga a buscar salidas por la vía de la constitucionalización.

El análisis de la gobernanza parte del alcance limitado de sus prerrogativas institucionales, del hecho de que una organización internacional de integración tiene unos objetivos específicos y no es un Estado. No obstante, sin serlo, un proyecto integracionista formal que defina una estructura política tenderá a replicar, en la medida de lo posible, su modelo nacional en el nivel regional, aunque sólo sea por una cuestión de pretendida eficiencia. Este es un elemento controvertido, especialmente para aquellos proyectos regionales conformados por Estados con un desempeño político e institucional con problemas de gobernabilidad y gobernanza, como es el caso centroamericano.

Desde estas premisas, centra su comparación sobre los elementos clave de los sistemas políticos estándar: sus nivel y capacidad de federalización, la distribución y la delegación de poderes entre el nivel nacional y

el regional, la naturaleza y comportamiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, su capacidad reguladora y distribuidora, la institucionalización de los espacios de participación y deliberación, etc. Y es un enfoque interesante para conocer a fondo la naturaleza y el comportamiento de las instituciones regionales, de especial interés en etapas de crisis y reformas. Algunos aspectos de las instituciones, como el liderazgo y las capacidades técnicas frente a sus contrapartes nacionales, pueden erigirse como un factor determinante en el éxito de determinados procesos de gobernanza. En otros casos, pueden fomentar el acceso y participación de las redes de actores no gubernamentales.

El enfoque de política comparada resulta también provechoso para el conocimiento del ciclo de las políticas públicas, un aspecto que puede vincularse directamente a la eficacia de la integración.

En su defecto, es un acercamiento que requiere un proyecto integracionista con objetivos comunitarios y una estructura política e institucional con cierto nivel de desarrollo, de tal manera que permita cierto recorrido al análisis. Debido a su carácter eminentemente formal, es susceptible de dejar fuera patrones de análisis vinculados con las redes de actores informales, cuestionando el carácter de la región como construcción colectiva. Su escasa repercusión sobre el análisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo se debe exclusivamente a la incompatibilidad con los objetivos de algunos proyectos y al bajo nivel de desarrollo de los procesos de institucionalización formal en otros. Pero no encontramos razones en el caso centroamericano, concretamente.

2.4. Gobernanza y nuevo regionalismo

En la década de los noventa, la reformulación reflectivista en el campo de las Relaciones Internacionales dio paso a una renovación de los paradigmas clásicos del regionalismo. La observación de los nuevos proyectos regionales que se estaban conformando y su asociación al fenómeno de la globalización llevó a los teóricos del nuevo regionalismo a otorgar un mayor protagonismo a los actores no gubernamentales en el proceso de regionalización. El nuevo regionalismo se inserta como parte intrínseca de las dinámicas de la gobernanza global; concretamente ha sido definido

como el compromiso político para organizar el mundo en términos de regiones, en el que los Estados ejercen el liderazgo (Gamble y Payne, 1996; Hettne, 2005; Acharya, 2012), aunque no exclusivamente (Boas, Marchand y Shaw, 2003). Se produjo entonces un cambio en el foco del análisis. Los Estados perdieron el monopolio de liderazgo como agente impulsor de los procesos, compartiendo ahora este papel con el conjunto de actores del mercado y de la sociedad civil en general. En cuanto a los análisis sobre los resultados del regionalismo, por su parte, dejaron de ocuparse de la cantidad y calidad de la integración formal y pasaron a interesarse por los efectos de la regionalización informal, es decir, por la construcción social de las regiones. El eje de la discusión pasó de los conceptos integración-cooperación, centrados meramente en la acción de los Estados, al de regionalismo-regionalización, en el que los Estados eran los promotores de la creación política de las regiones, pero compartían el proceso de regionalización con los grupos de interés económico y la sociedad civil en general (De Lombaerde y Söderbaum, 2013).

Esta deriva del marco analítico, sin embargo, no explica adecuadamente cuál es el valor de los acuerdos formales entre Estados ni el papel que deben desempeñar las instituciones regionales formalmente constituidas. Los proyectos regionales de los noventa siguen siendo eminentemente estatales, aspiran a procesos que incluso superan los límites del comercio regional, pero se resisten a delegar autoridad ni dotar de competencias a las instituciones regionales, como tampoco muestran intención de habilitar de forma efectiva los espacios de participación para los actores no gubernamentales. ¿Dónde radica, entonces, el compromiso necesario en todo proyecto transnacional? En la mayoría de aspectos, son espacios incluso más restrictivos que los del viejo regionalismo. En el caso de los proyectos latinoamericanos más recientes, UNASUR y ALBA-TCP, el liderazgo de los Estados se manifestó de manera más rotunda, si cabe, mientras que el fuerte peso político y la debilidad institucional han hecho prácticamente inviable la posibilidad de acuerdos que propiciaran acuerdos para la provisión de bienes públicos regionales. La regionalización de estos procesos es cuestionable y difícilmente evidenciable. De ahí que los avances teóricos de los enfoques reflectivistas, en este sentido, no hayan sido tan eficientes como los racionalistas a la hora de explicar los fundamentos del nuevo regionalismo.

A diferencia del concepto de regionalismo, los enfoques del nuevo regionalismo definen regionalización como el proceso de construcción de una región (Hettne, 2005). A lo largo del mismo se produce un incremento de los niveles de interdependencia, hasta poder hacer de la región un actor internacional con entidad propia (actorness) (Hurrell, 1995; Katzenstein, 1996; Schulz, Söderbaum y Ojendal, 2001; Van Langenhove, 2003). Por otro lado, la influencia del constructivismo le otorga el carácter de proceso histórico y estructural y, por lo tanto, contingente, colectivo, plural y social (Gamble y Payne, 2003). En este enfoque, la naturaleza social y cultural de los actores regionales participantes impide que haya dos procesos iguales en dos regiones distintas, por lo que el debate entre regionalismo formal e informal se vuelve más relevante. Pero la construcción social de regiones implica una disputa política entre los distintos actores participantes acerca de la idea de región y sus estrategias para definirla (Hettne y Söderbaum, 2000). De ahí la mayor importancia del estudio de la gobernanza de los procesos.

Hettne y Söderbaum tipificaron el proceso de regionalización bajo el concepto de "regionness" (Hettne y Söderbaum, 2000), como una herramienta metodológica para estudiar la construcción multidimensional de regiones. Bajo un enfoque evolutivo no determinista, y guardando cierto paralelismo con la teoría de la integración económica (Balassa, 1961), establecen cinco etapas en la construcción de regiones: creación de un espacio regional, un complejo regional, una sociedad regional, una comunidad regional y una región-estado. Al tratarse de una construcción social, se requieren instrumentos, acciones y dinámicas que congreguen los intereses y faciliten la interacción entre los actores. Es decir, el proceso de regionalización avanza a medida que es capaz de resolver demandas y problemas comunes de actores con lealtades cada vez más regionales, por lo que difícilmente pueden ser resueltos ya en los espacios nacionales. Los actores interactúan a través de acciones en las que se ven involucrados y legitiman el proceso porque perciben la utilidad de la región como espacio complementario al Estado-nación. La cuestión es: ¿quién aporta estos mecanismos institucionales capaces de generar confianza sobre los actores participantes? No aparece otra respuesta que no sea la necesidad de contar con instituciones formales que puedan guiar la acción colectiva representando intereses comunes

regionales. Estamos, nuevamente, ante la misma frontera epistemológica. Por tanto, las fases más avanzadas de regionalización enfrentan decisiones similares a las que ofrecían las teorías de la integración del viejo regionalismo, puesto que van a requerir políticas comunes que den respuesta a las demandas de los actores regionales y cesión de soberanía para hacerlas efectivas. La cooperación mediante políticas coordinadas no vinculantes da lugar a un escenario muy contingente para el éxito de las políticas comunes, debido a la tendencia a dar prioridad a las preferencias nacionales, es decir, a hacer prevalecer los intereses nacionales sobre los regionales. Se requiere más formalidad, y no menos.

Frente a esta limitación, toman nuevamente valor los enfoques integracionistas que defienden la necesidad de seguir diferenciando los conceptos de integración y cooperación y los de supranacional e intergubernamental como resultado de los procesos (Stone Sweet y Sandholtz, 1997; Malamud y Schmitter, 2006; Börzel, 2013 y 2016; Malamud, 2013). El punto de convergencia con el nuevo regionalismo se produce a través de los procesos de regionalización contruidos sobre organizaciones regionales formales con aspiraciones o alcance comunitario. En ellos, la aplicación de un método que combine integración y cooperación en un diseño institucional que permita la participación y coordinación de los distintos actores interesados podría iluminar la evolución de los procesos.

El enfoque de gobernanza regional proporciona, en este caso, un marco de análisis metodológico de gran interés, debido a que incluye todas las opciones teóricas disponibles. De acuerdo con Börzel (2016), no se puede ver como una teoría que explique cuándo y por qué surge el regionalismo, ni por qué toma un diseño institucional particular, cambia en el tiempo o resulta más o menos efectivo. Pero explica cómo se relacionan estructuralmente los actores con las instituciones regionales y cómo tiene lugar el proceso de coordinación social. En el primer caso, nos ofrece información sobre las condiciones y reglas que se utilizan para coordinar las acciones de los distintos actores, especialmente si existen restricciones jerárquicas o de competencia entre ellos. En cuanto al proceso de coordinación, el análisis de gobernanza permite analizar el diseño institucional que guía las modalidades de coordinación entre los actores y regulan los procesos.

3. El marco de la gobernanza de la integración centroamericana: estructura política, diseño institucional y políticas sectoriales del SICA

Los procesos de gobernanza que tienen lugar en el SICA se encuentran lastrados por una serie de deficiencias que tienen su primer reflejo en las incoherencias que presenta el conjunto del diseño institucional, como espacio de coordinación donde los actores participantes ajustan su comportamiento. El Protocolo de Tegucigalpa establece en su artículo nº 1 que los Estados miembros son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. En el artículo 2 se establece el SICA como el marco institucional de la integración regional de Centroamérica, y en el artículo 3 se establece como objetivo fundamental del SICA la realización de la integración centroamericana. Este artículo 3 agrega un catálogo de diez propósitos de desarrollo multidimensional, entre los que destaca la consecución del bienestar y justicia económica y social, alcanzar la unión económica o la preservación del medio ambiente. Y para cumplir estos propósitos se establecen una serie de principios, especificados en el artículo 4, entre los que destacan el de paz, desarrollo, democracia y libertad, solidaridad, gradualidad, participación de todos los sectores sociales, seguridad jurídica y buena fe entre los Estados miembros, entre otros.

No cabe duda, por tanto, de que el modelo centroamericano es un modelo de integración regional que aspira a la construcción de una comunidad regional y que, por tanto, va más allá de un régimen internacional de cooperación intergubernamental. Es un regionalismo que demanda mayor cantidad y calidad de integración que los acuerdos de libre comercio o los modelos de cooperación intergubernamental. Sin embargo, el diseño institucional del que se dota en su conjunto, desde la estructura de gobierno pasando por las normas y reglas que se establecen en los distintos procesos, corresponde al de una organización internacional con un alcance y unas prerrogativas limitadas y no al de un modelo que tienda gradualmente a la construcción de una comunidad. Este hecho arroja dudas sobre su capacidad para cumplir con estos principios,

propósitos y objetivos incluso desde un punto de vista gradual.

3.1. Estructura de gobierno y poder político

El diseño institucional del SICA se caracteriza por

un alto grado de concentración de poder político en órganos con naturaleza compartida, nacional y regional. No existe ningún órgano ejecutivo, jurídico o legislativo de carácter exclusivamente regional que cuente con delegación de poder vinculante y represente los intereses regionales.

Cuadro nº 1. Órganos de gobierno poder político en el SICA desde un enfoque de Política Comparada y su naturaleza.

Órganos Políticos del SICA	Poder Político (asimilado)	Toma de decisiones	Naturaleza	Instrumentos jurídicos vinculantes
Reunión de Presidentes	Ejecutivo (compartido con los gobiernos nacionales) y Legislativo.	Consenso	Intergubernamental y Supranacional	Declaraciones, Acuerdos, Decisiones y Resoluciones
Consejos de Ministros	Ejecutivo (compartido con los gobiernos nacionales) y Legislativo	Consenso	Intergubernamental y Supranacional	Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones
Corte Centroamericana de Justicia	Judicial. Se ejerce por delegación.	Mayoría	Supranacional	Ordenanzas y Reglamentos
Parlamento Centroamericano PARLACEN	Legislativo-Consultivo (no obligatorio)	Mayoría	Supranacional	Ninguno ¹
Comité Consultivo del SICA, CCSICA	Consultivo (no obligatorio)	Mayoría	Supranacional	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

El gobierno del SICA está a cargo de dos instancias, la Reunión de Presidentes y los distintos Consejos de Ministros sectoriales, todos ellos órganos que cuentan con doble representación, nacional y supranacional. Esta situación genera un claro conflicto de intereses que incentiva la resolución de las tensiones en beneficio de la conformación de las preferencias nacionales, debido a que es en dicho espacio donde los presidentes y ministros obtienen la potestad y legitimidad política para gobernar. El origen de su poder político se sitúa en los espacios nacionales y es a esa clientela política a quien están obligados a satisfacer.

En estos dos espacios de gobierno regional, las decisiones se toman por consenso entre los representantes nacionales, una fórmula que garantiza

la gobernabilidad pero que difícilmente puede aspirar a transformaciones significativas del statu quo; por el contrario, puede dar lugar a bloqueos insuperables. Sus decisiones son, jurídicamente, de obligado cumplimiento para los Estados miembros, pero incorporan distintos aspectos no exentos de ambigüedad, como el requisito de la publicidad de las resoluciones, cumplimentado habitualmente de forma irregular, o la posibilidad de encontrar oposición en disposiciones legales previamente recogidas en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Los órganos ejecutivos están acompañados por el Comité Ejecutivo, encargado de garantizar la ejecución administrativa de los mandatos presidenciales y del establecimiento de las políticas sectoriales. Compuesto por representantes gubernamentales,

Las decisiones, aun no vinculantes, pueden ser: Resoluciones; Recomendaciones; Declaraciones; Pronunciamientos; Dictámenes; Reglamentos; Opinión ilustrativa previa y otras.

pese a su clara naturaleza regional, este órgano no se estableció hasta 2008 con funciones de coordinación confusas, vacíos normativos y un comportamiento que responde claramente a los intereses de los gobiernos (Esquivel Avendaño, 2015). En cualquier caso, como se verá más adelante, la emisión de actos jurídicos de obligado cumplimiento para los Estados no es muy frecuente en la actividad normativa y legislativa de los órganos de gobierno. Esto ocurre, especialmente, con los reglamentos en materia de políticas regionales que son aprobadas por los Consejos de Ministros. La falta de compromiso político para su cumplimiento o la falta de consenso sobre los términos de dicho reglamento pueden ser las causas que expliquen esta situación. Una y otra intervienen como mecanismos obstaculizadores de facto para el avance del proceso de regionalización, puesto que obligan a un difícil acto de alineamiento de la voluntad y de los intereses de todos los actores participantes.

Por otro lado, la Corte Centroamericana de Justicia, el PARLACEN o el CCSICA poseen naturaleza supranacional y funciones jurídicas, legislativas y consultivas, pero tienen muy mermadas sus capacidades por no contar con atribuciones ni competencias para intervenir en los procesos de gobierno. En el caso del PARLACEN, ejerce como cámara representativa de la ciudadanía centroamericana y cuenta con capacidad de iniciativa en materia de políticas sectoriales, pero, en la práctica, su accionamiento legislativo es casi inexistente debido a que sus decisiones no son vinculantes. En lo que se refiere al CCSICA, la función consultiva no es obligatoria ni tampoco cuenta con financiación para sus actividades, quedando sus facultades igualmente mermadas. La Corte es el único órgano supranacional con poder en el sistema. Posee la potestad para actuar como tribunal comunitario de tipo federal que resuelve las disputas entre actores, pero arrastra un importante déficit de legitimidad debido a que una mayoría de los Estados miembros del SICA no son suscriptores de su protocolo. Esto supone un serio inconveniente para operar con garantías. Estos órganos han sido muy criticados y objeto de reformas no totalmente cumplimentadas, lo que marca un precedente negativo acerca de la efectividad de este tipo de procesos. No obstante, su desempeño no es más que el resultado de la indeterminación que caracteriza su posición dentro del sistema.

El sistema político del SICA se ve lastrado, por tanto, por la confusión que produce la inexistencia de una clara separación de poderes en el eje horizontal, entre el nivel nacional y el regional. Los órganos centrales de gobierno ejercen a la vez las funciones de representación de sus respectivos gobiernos nacionales y las ejecutivas y legislativas del gobierno regional. A su vez, la toma de decisiones por consenso obliga a alinear las preferencias nacionales de todos los Estados miembros para avanzar, pero esta empresa dista de ser tarea fácil incluso cuando aparecen conflictos cuyo impacto puede llegar a ser compartido. El problema agente-estructura que se plantea hace que el modelo sea proclive a la obstaculización de los procesos. La jurisdicción termina siendo concurrente en los consejos de ministros, donde el poder y las competencias de distinto nivel tienden a encontrarse sin prescripciones vinculantes.

En el eje vertical encontramos de nuevo el solapamiento entre órganos que acaparan las funciones legislativas y ejecutivas en los niveles regional y nacional, aunque en este caso no tendría por qué tener efectos negativos. La confluencia de poderes es, de hecho, típica hasta cierto punto en los sistemas federales. Por ejemplo, la coincidencia de un órgano ejecutivo en ambos niveles debiera facilitar la coordinación de los acuerdos y políticas, dado que son los mismos actores los que están facultados en uno y otro lugar. Sin embargo, no siempre se observa esta situación, dándose el caso de políticas regionales que son aprobadas por el consejo de ministros correspondiente y luego presentan problemas de implementación en el nivel nacional por parte del mismo ministerio que participó en la aprobación de dicha política en el nivel regional.

La función ejecutiva es, probablemente, la que recoge un mayor número de críticas por su ineficacia. No obstante, el centro de las mayores críticas suelen ser los órganos y agencias regionales de carácter técnico encargados de implementarlas, con las secretarías a la cabeza. Ya se ha hecho referencia a la deficiencia de capacidades que han caracterizado al sistema y a la falta de recursos disponibles. En su descargo, se ha podido constatar cómo el programa de fortalecimiento que se viene implantando desde hace más de una década ha dado sus frutos cuando los cuadros funcionariales se han dotado de recursos y de continuidad, aunque suelen estar muy condicionados por los avatares de la cooperación internacional

que los sostiene. Con todo, lo más significativo es que se suele olvidar que las funciones ejecutivas son compartidas entre el nivel regional y nacional. Son también responsabilidad de los gobiernos nacionales. Y es aquí donde se detectan evidencias significativas de desconexión, desarticulación y falta de coordinación. La ausencia de instrumentos normativos diferenciados y vinculantes que se derivan de los órganos de gobierno, especialmente de los consejos de ministros, la falta de consenso en los consejos de ministros sectoriales del SICA y las propias debilidades en materia de capacidades de los ministerios, similares o incluso mayores que en el nivel regional, impide que se alcancen mayores niveles de eficacia.

En el caso del poder legislativo, concretamente, el impacto del parlamentarismo en el sistema político del SICA es prácticamente nulo. El papel marginal que se le otorga al PARLACEN supone un déficit de representatividad y un riesgo de concentración de poder en los órganos gubernamentales que se hace más patente si tenemos en cuenta el cuestionamiento de la eficacia de los parlamentos de algunos estados miembros. Esta situación ayuda, igualmente, a entender la escasa presencia de los partidos políticos centroamericanos en la integración y el bajo nivel de interés que suscita en sus programas electorales. De igual modo, los sistemas de partidos políticos centroamericanos son objeto de una importante crítica por su bajo nivel de representatividad y volatilidad.

En lo que respecta al poder judicial, más allá de las debilidades ya señaladas de la Corte, la ambigüedad de los tratados y las lagunas del marco jurídico, por su parte, fomentan igualmente la sensación de desorden y falta de coordinación institucional. Su ambigüedad permite la suficiente amplitud y flexibilidad para sortear los conflictos de intereses que amenazan los consensos. De tal manera que, a modo de ejemplo, la actividad legislativa ha sido profusa a la hora promover iniciativas, pero poco rigurosa para proveerlas de instrumentos normativos y de contenidos.

Finalmente, los actores involucrados en la estructura de gobierno y poder político en el ámbito regional son, fundamentalmente, funcionarios nacionales y regionales. En el primer caso, acaparan los órganos de poder político y de decisión, con un papel relevante por parte de los jefes de estado y ministros. El papel

de los funcionarios nacionales de segundo nivel es menos evidente, aunque su rol puede llegar a ser determinante en el momento de la implementación de políticas sectoriales.

Los funcionarios regionales son más determinantes en el funcionamiento del sistema, pero se ven limitados por el carácter meramente administrativo de sus actividades y por la precariedad a la que se ven sometidos en muchos casos debido a la falta de recursos de los órganos regionales y a la dependencia de los proyectos de la cooperación internacional, limitados en tiempo y recursos. En aquellos casos que han conseguido tener continuidad, estos funcionarios han sido los artífices de las políticas sectoriales, convirtiéndose en verdaderos representantes de los intereses regionales. No obstante, son habitualmente objeto de crítica por parte de los actores gubernamentales, a los que deben enfrentarse en muchas ocasiones para hacer prosperar las políticas, aunque por lo general muestran mayor eficacia que sus homónimos nacionales.

Uno de los grupos de agentes no gubernamentales que han jugado un papel destacado en el proceso centroamericano es el que se podría denominar, siguiendo a Stone, como los "profesionales de políticas transnacionales" (Stone, 2008). Se constituye como un grupo heterogéneo de técnicos consultores expertos, ejecutivos de ONGs y agentes de redestransnacionales que han llegado de la mano de los programas de la cooperación internacional que financiaron las acciones en materia de políticas regionales. Su presencia se ha justificado, habitualmente, por la falta de capacidades técnicas locales y por la necesidad de garantizar la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de los proyectos. Su aportación, en aquellos casos que tuvieron continuidad y consiguieron apropiarse del significado del proyecto integracionista, se aprecia claramente en el desempeño de los funcionarios regionales y en la transmisión de conocimiento a las redes regionales de funcionarios y actores no gubernamentales. No obstante, su presencia ha sido también criticada por su ineficiencia y por ocupar espacios y recursos en teoría destinados a los actores locales.

Con todo, lo más destacado en cuanto a la incorporación de actores al proceso es la creación casi espontánea de espacios para la participación de la ciudadanía

y de la sociedad civil, tanto redes regionales como grupos vinculados al mercado. Esta innovación se ha producido como resultado de la puesta en práctica de los procesos de formulación de políticas sectoriales, que ejercieron de efecto llamada a la participación de los grupos de interés involucrados. No obstante, está por ver cuál es su verdadera aportación al proceso, puesto que muchos de estos grupos no han dado el salto a los espacios participativos institucionalizados. Se mantienen en espacios muy heterogéneos de carácter administrativos e informal, por lo general ligados al destino de las políticas regionales.

Por tanto, el peso de los actores en la estructura institucional del SICA es muy desigual. En términos de poder político, recae en favor de los principales actores gubernamentales. Estos acaparan los espacios rectores donde se toman las decisiones, siendo verdaderamente los que dan forma a la construcción institucional regional. Sin embargo, la gobernanza regional y la eficacia del sistema requiere la necesidad de coordinación entre éstos y los actores regionales, tanto formales como informales. Una coordinación eficaz que aún no se ha logrado. Los funcionarios regionales ocupan una posición difícil, puesto que están obligados a ejecutar los mandatos que afectan a las políticas regionales sin contar con la facultad ni con los medios necesarios, quedando supeditados a la voluntad de cooperación de los gobiernos nacionales para implementarlas con ciertas garantías de éxito. Y en cuanto a los actores regionales no gubernamentales, su papel como agentes es creciente pero aún no pasa de ser el de meros legitimadores del proceso, puesto que la capacidad de incidencia política está más vinculada con el peso que juegan en el nivel nacional. En cualquier caso, no se puede decir que, ni por intereses ni por capacidad, los actores no gubernamentales estén ejerciendo el papel de impulsores de un regionalismo más profundo. Caso aparte merecen los actores de la cooperación internacional que apoyan el proceso, cuyo impacto ha sido desigual, pero responden a las debilidades estructurales del sistema; de ser resueltas, probablemente su relevancia sería aún menor.

3.2. La formulación de las políticas regionales del SICA

De entre los procesos que ilustran el impacto del

diseño institucional en la consecución de los objetivos de la integración centroamericana, el de formulación de políticas regionales en el marco del SICA resulta especialmente significativo debido a que supone la mayor expresión de gobernanza. El carácter multidimensional de la integración y la aspiración del SICA de convertirse en un instrumento de desarrollo para la región, expresada ya en el Protocolo de Tegucigalpa², hizo de la formulación de políticas sectoriales una aspiración que sólo pudo desarrollarse con cierta continuidad en la última década. La falta de recursos y la debilidad institucional fueron un obstáculo insuperable en el desarrollo del proceso hasta la aparición de los fondos de la cooperación internacional, que permitieron poner en marcha la estrategia de Relanzamiento de la Integración 2010. Aunque algunos sectores habían alumbrado ya distintos instrumentos de política, la estrategia dotó a la integración de una agenda prioritaria en torno a la cual se formularon todo un catálogo de políticas.

Durante los años de mayor apogeo de fondos de la cooperación internacional, el apoyo al fortalecimiento institucional -fundamentalmente dando continuidad a las estructuras funcionariales de las secretarías- propició la aparición de propuestas de políticas e instrumentos de política en prácticamente todas las áreas del SICA. Muchas de ellas fueron un fiel reflejo de la debilidad institucional y de la falta de tradición en materia de políticas públicas que la región arrastra secularmente. Con la disminución de los fondos y el reposicionamiento de la cooperación internacional tras la crisis, esta realidad ha terminado por dejar en la cuneta a más de una veintena de iniciativas en sectores como el ambiental, fundamentalmente, y el social. Con todo, en este trabajo se identifican hasta un total de diecisiete (17) políticas vigentes con cierto recorrido institucional, si bien algunas de ellas se encuentran con problemas de financiación y no tienen asegurada su continuidad.

Para el presente trabajo, el interés en el estudio de este catálogo no está tanto en la determinación de la calidad de las políticas, de su resultado o de su impacto, sino en la información que nos brinda sobre la gobernanza del SICA. Las políticas regionales suponen la máxima expresión del regionalismo formal. Durante su proceso de formulación se ponen

² Protocolo de Tegucigalpa: artículos 3, 4, 15, 18 y 20.

a prueba tanto los mecanismos institucionales que determinan la acción de gobierno como los objetivos y la actitud de los actores involucrados, que operan en este marco y deben ajustarse al mismo. La caracterización de la naturaleza de las políticas y su proceso de formulación representan, por lo tanto, la máxima expresión de la gobernanza sistémica. En el primer caso, nos proporciona información acerca de la eficacia y la idoneidad del diseño institucional del SICA para formular políticas que permitan alcanzar los objetivos de la integración. En el segundo, nos muestra cómo tiene lugar la acción colectiva que las establece.

a) Caracterización de las políticas regionales del SICA
La caracterización de las políticas regionales del SICA presenta una uniformidad notable y bajos niveles de institucionalización. Su accionamiento estaría todavía más cercano a la cooperación intergubernamental que a las de un proyecto integracionista debidamente institucionalizado, aunque tanto por los objetivos como por las dinámicas que vienen desarrollando instituciones regionales y actores, se aprecian elementos propios de un proceso de integración. No obstante, la cantidad y la calidad de la cooperación que se produce entre los Estados miembros en el seno del SICA es todavía insuficiente para hablar de la existencia de un verdadero proceso de este tipo.

Las políticas se sitúan dentro de las prioridades sectoriales de la agenda del relanzamiento, con la

excepción de la política cultural. A grandes rasgos, el análisis estructural de las políticas saca a la luz las contradicciones existentes entre los objetivos del SICA y el diseño institucional del que se ha dotado para alcanzarlos. Concretamente, un análisis de conjunto nos lleva a apreciar incoherencias entre las disposiciones contempladas en los tratados fundacionales y el ejercicio pleno de las competencias por parte de las instituciones, en aspectos relativos a la juridicidad, la precisión de los mandatos emitidos y la aplicación práctica de los mismos.

Las carencias que se observan en la identificación y definición de instrumentos políticos, jurídicos e institucionales, pueden vincularse con la resistencia por parte de los gobiernos a la hora de adquirir compromisos vinculantes en materia de políticas comunes, coloquialmente denominada como falta de voluntad política. Pero también está estrechamente relacionada con la falta de capacidades institucionales de los Estados de la región, con sus problemas de gobernabilidad y con las reticencias entre Estados miembros para cooperar con mayor intensidad entre sí debido a la persistencia de conflictos y a la desconfianza. En un contexto de este tipo, la inexistencia de la figura de un federador interno o externo, es decir, un Estado miembro o actor internacional que asuma los costes de la integración, termina por consolidar la regla del mínimo común denominador.

Cuadro nº 2. Caracterización general de las políticas regionales del SICA. Elaboración propia

Política	Modalidad	Juridicidad	Coordinación	Financiación	Participación Actores
Libre Comercio ³	Regulativa ⁴	Media ⁵	Media ⁶	Gubernamental	Reducida ⁷
Facilitación Comercio	Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Reducida
Pesca y Acuicultura 2005-15 y 2015-25	Regulativa	Media	Media	Cooperación Internacional gubernamental	Amplia y
Agenda Mipyme	Regional Complementaria	Baja	Media	Cooperación Internacional gubernamental	Amplia y
Política Agraria CA	Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Estrategia Desarrollo Territorial	CA de Rural Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Amplia

Política Regional de Movilidad y Logística CA	Marco	Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Amplia
Estrategia de Cambio Climático	Regional	Complementaria	Baja	Media	Cooperación Internacional gubernamental	Amplia y
Estrategia Ambiental	Regional	Complementaria	Baja	Media	Cooperación internacional gubernamental	Amplia y
Política Centroamericana para la Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Negociación conjunta medicamentos		Complementaria	Alta	Alta	Cooperación Internacional	Baja
Política de Salud		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Baja
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Política Educativa		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Política Cultural		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Estrategia de Seguridad de CA		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Baja

Fuente: Elaboración propia.

³Incluye Régimen Aduanero y Arancelario y Acuerdos sobre circulación de vehículos, transporte aéreo y telecomunicaciones

⁴Regulativa: Normas y reglamentos regionales de obligado cumplimiento que afectan al conjunto de Estados miembros; Complementaria: acciones de política regional no vinculante que complementan a las políticas nacionales, por lo general distribuyendo recursos a proyectos y grupos involucrados.

⁴Alta: Reglamentos vinculantes, competencias compartidas y medidas coercitivas; Media: Reglamentos vinculantes, competencias compartidas sin medidas coercitivas; y Baja: Sin reglamentos ni competencias definidas, o competencias definidas no vinculantes y sin medidas coercitivas.

⁶Alta: La política es aplicada en todos los países miembros bajo la coordinación, seguimiento y monitoreo conjunto de los órganos regionales y los órganos gubernamentales nacionales correspondientes; Media: La política es aplicada por la mayoría de los países miembros bajo la coordinación de los órganos regionales con los órganos gubernamentales de los países que la aplican, que se encargan de su seguimiento y monitoreo; Baja: La política es aplicada sólo por una minoría de países miembros bajo la coordinación de los órganos regionales con los órganos gubernamentales, que se encargan de su seguimiento y monitoreo, o no está siendo aplicada por ningún país miembro.

⁷Amplia: Participan actores gubernamentales, grupos de interés y grupos de la sociedad civil; Media: participan actores gubernamentales y grupos de interés; Reducida: participan únicamente actores gubernamentales

t La modalidad de política recurrente es el de complementariedad. De acuerdo a la información suministrada por los funcionarios y técnicos participantes en el proceso de formulación, el objetivo de la mayoría de las políticas es complementar las acciones de política nacional de los Estados miembros distribuyendo recursos procedentes de las aportaciones de la cooperación internacional. No son, por tanto, políticas supranacionales, sino una variedad sui-generis de cooperación regional. Las excepciones son las políticas de libre comercio y la de acuicultura

y pesca, cuyos objetivos son, respectivamente, la regulación del libre comercio regional y la de una parte del sector acuícola y pesquero dentro del mismo.

De ellas se derivan bajos niveles de juridicidad, en general. La mayoría han sido aprobadas por la Reunión de Presidentes, pero sus disposiciones no cuentan con la aprobación del Comité Ejecutivo, salvo en aquellos casos en los que se elaboraron reglamentos, ni han contado con la publicidad exigida a toda política pública⁸. Son políticas que se caracterizan por no contar con un marco de competencias definidas

⁸En este caso, cabe destacar que la Gaceta oficial se inauguró en 2015, es decir, en fecha posterior a la aprobación de la mayoría de las políticas identificadas. No obstante, en el caso de aquellas políticas aprobadas con fecha posterior, no todas han aparecido publicadas en la Gaceta.

ni con reglamentos vinculantes que garanticen su implementación de forma regulada. En el caso de aquellas que sí los contempla, el sistema carece de instrumentos coercitivos que sancionen los incumplimientos. El recurso a la Corte de Justicia centroamericana tiene una eficacia limitada por el hecho de que algunos países miembros no forman parte de dicho órgano. Por lo tanto, la falta de juridicidad merma ostensiblemente la confianza y el crédito de las instituciones regionales.

Los niveles de coordinación entre las instancias regionales y nacionales son también predominantemente bajos. La coordinación entre las secretarías regionales y los órganos y agencias nacionales suele ser conflictiva. La propia coordinación entre los actores sectoriales a nivel nacional es complicada debido a los bajos niveles de institucionalidad y los desequilibrios de recursos, enormes entre los actores de algunos sectores. El rol de los órganos regionales suele ser el de facilitación de las políticas, pero no todos los gobiernos se ven impelidos a su implementación. En ese caso, suele ser relevante la forma en la que se haya definido la política en las etapas de identificación y diseño, en la medida en que la formulación de la política haya podido dar respuesta a la conformación de las preferencias de los distintos actores. Los cambios de gobierno, la disputa por los fondos y la conformación de coaliciones de actores nacionales en defensa de sus posiciones de privilegio suelen ser escollos difíciles de superar cuando se carece de instrumentos coercitivos.

En cuanto a la financiación, la práctica totalidad de las políticas se financian con fondos de la cooperación internacional, quedando su sostenibilidad en el aire incluso en casos de relativo éxito. Esta situación de dependencia externa resta soberanía al sistema y lo deja en una posición muy vulnerable. Y da lugar a un escenario de disputa y competencia por la captación de fondos con otros actores regionales, incluidos los gobiernos nacionales. La inexistencia de un presupuesto sistémico ilustra en buena medida el compromiso de los Estados miembros con la integración.

Otros problemas identificados que se derivan de la dependencia de la cooperación son las imposiciones y solapamiento de agendas por parte del financiador. En algunos casos, pueden llegar incluso a desvirtuar

los objetivos iniciales de la política, aunque lo más común es que dé lugar a ineficiencias relacionadas con problemas de alineamiento, apropiación, armonización y sostenibilidad.

Por último, uno de los aspectos más destacados y positivos de la caracterización de las políticas regionales del SICA ha sido la creciente participación por parte de actores no gubernamentales, grupos de interés y representantes de la sociedad civil. Este aspecto se encuentra presente de manera transversal, salvo en procesos muy específicos vinculados a áreas estrictamente gubernamentales. Aunque su impacto está todavía lejos de incidir en la gobernanza regional (Santos, 2013), ilustra la pertinencia de la actuación regional en materia de políticas públicas ante la evidencia de problemas comunes que carecen de suficiente respuesta en los niveles nacionales. Es, igualmente, un indicador de la existencia de grupos de actores con intereses regionales o transnacionales que están decididos a aprovechar la oportunidad de participar en espacios que, en algunos casos, encuentran vedados en el nivel nacional.

b) El proceso de las políticas regionales del SICA

El segundo aspecto a destacar es el relacionado con la acción colectiva que tiene lugar durante el proceso de formulación de las políticas: quien participa, en qué y quién toma las decisiones acerca de la política en cada una de las etapas. El tipo de interacción que tiene lugar entre los distintos actores a lo largo del ciclo de la política es relevante no sólo para conocer algunos de los factores causales del éxito o fracaso de la política, sino también para comprender el juego político de la integración y el rol que ocupa en el mismo cada uno de los actores participantes. Desde este enfoque, una revisión sobre las distintas etapas del ciclo de las políticas regionales del SICA nos permite apreciar aspectos sustantivos de la gobernanza de la integración.

En general, la información que hemos venido recopilando en los últimos años refleja, en buena medida, bajos niveles de desempeño y falta de experiencia de las distintas instituciones de la región en el manejo de este tipo de procesos. Tanto a nivel político como técnico se evidencian debilidades en las capacidades para el trabajo en materia de políticas públicas, que pueden relacionarse con el

magro desempeño de los Estados miembros en este mismo aspecto. El déficit en la cantidad y calidad de sus políticas públicas es una característica ya conocida de la mayoría de estados centroamericanos (Martínez Franzoni, 2014). Sin embargo, la aparición de iniciativas de política pública en el nivel regional podría estar contribuyendo a la transformación de este escenario habitual. La oferta de soluciones políticas y públicas desde espacios alternativos a los estatales ha despertado el interés de aquellos actores transnacionales que hasta ahora tenían que valerse por sus propios medios. Sin duda, la generalización de la apertura a la participación de los grupos no gubernamentales supone una innovación determinante, que se une al liderazgo político y las aportaciones técnicas de los órganos regionales, muy visible cuando éstos han sido fortalecidos mediante la continuidad y dotación de recursos. La presencia de estos grupos, profusa en muchos casos, ha dotado de sentido a las políticas regionales, siendo un factor de éxito en políticas como la de pesca y acuicultura o en la agenda regional de las mipyme. Su impacto sobre la

gobernanza de las políticas ha sido importante porque ha puesto de manifiesto aspectos que ya venían siendo sugeridos por la teoría, como el protagonismo de las instituciones regionales, la complejidad de los procesos debido a su fragmentación o la pérdida de control por parte de los órganos rectores.

El liderazgo de las instituciones y agencias regionales es otro factor de cambio, aunque no en todos los casos. Pese a las reticencias y la falta de compromiso de los gobiernos, han mostrado que en aquellos sectores donde la problemática es capaz de concitar consensos, es posible cooperar a pesar de la ausencia de un gobierno regional que haga cumplir los acuerdos. Bajo este liderazgo regional, existen grupos de interés y una sociedad civil que parecen estar dispuestos a ofrecer su apoyo y lealtad a cambio de soluciones que no son ofrecidas por sus gobiernos correspondientes. No obstante, es necesario reiterar que se trata de un proceso aún por construir en el que los Estados miembros deben involucrarse mucho más.

Cuadro nº 3. Participación actores en el ciclo de las políticas regionales del SICA.

Facilitación Comercio	COMIECO, SIECA, BID	COMIECO, BID-USAID	SIECA,	Parcialmente asumida por los gobiernos, SIECA, BID	SIECA, BID
Pesca y Acuicultura 2005-15 y 2015-25	CM Pesca, OSPESCA, CONFEPESCA, OECAP	OSPESCA, CONFEPESCA, OECAP, Directores nacionales	GANP, Comisión	Gubernamental OSPESCA	Comité Ejecutivo OSPESCA, Grupos de Trabajo
Agenda Regional Mipyme	CENPROMYPE, Consejo MIPYME, gremiales	CENPROMYPE, Consejo MIPYME, Gremiales, Cooperación Internacional	CCSICA,	CENPROMYPE, parcialmente asumida por los gobiernos	CENPROMYPE, Consejo MIPYME
Política Agraria CA	CM Agricultura, SCAC	SCAC, RUTA, BCIE, FAO, SICTA, SIECA, ETEA, Cooperación Internacional, Ministerios Nacionales	IICA, OIRSA,	SCAC, escasamente asumida por los gobiernos	SCAC, RUTA
Estrategia CA de Desarrollo Rural Territorial	CM CAC, SCAC	SCAC, RUTA, FAO, CCSICA, PRAT	IICA,	SCAC, parcialmente asumida por algunos gobiernos	SCAC
Política Regional de Movilidad y Logística CA	COMITRAN, SIECA	COMITRAN, COCATRAN, COCESNA, CODITRAN, COCAVIAL, Comisión Regional Logística y Movilidad, Directores Planificación, GTR		Sin información	Sin información
Estrategia	CCAD, SECCAD	CCAD, SECCAD,		Regional, escasamente asumida por	Sin información

Regional de Cambio Climático		CEPREDENAC, SECOMISCA, SIECA, CRRH, CCSICA, Cooperación Internacional	los gobiernos	
Estrategia Regional Ambiental	Gobiernos, CCAD, SECCAD	CCAD, Sector Privado, CCSICA, Cooperación internacional	Regional, escasamente asumida por los gobiernos	Sin Información
Política Centroamericana para la Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)	CEPREDENAC	CCAD, CEPREDENAC, SIECA, SISCA, Foro Consultivo Regional	Regional, Sin información	Sin información
Negociación conjunta medicamentos	COMISCA, SECOMISCA, STR	COMISCA, SECOMISCA, CTR, Gobiernos, PARLACEN	Regional, Asumida por los gobiernos	SECOMISCA, CTR, FEDEFARMA, FES, gobiernos nacionales
Política de Salud	COMISCA, SECOMISCA	SECOMISCA, CTR gubernamental, OPS	Regional, Escasamente asumida por los gobiernos	Sin información
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)	COMMCA, STCOMMCA	STCOMMCA, SGSICA, Cooperación Internacional	Regional, Escasamente asumida por los gobiernos	CTS, STCOMMCA
Política Educativa	CM Educación, CECC, STCECC	CECC, STCECC, Consulta sectorial	Regional, Escasamente asumida por los gobiernos	Sin información
Política Cultural	CM Cultura, CECC, STCECC	CECC, STCECC	Regional, Escasamente asumida por los gobiernos	Sin información
Estrategia de Seguridad de CA	Comisión de Seguridad SGSICA, Dirección de Seguridad SGSICA,	Comisión de Seguridad, Dirección de Seguridad, Gobiernos CA,	Regional, Parcialmente asumida por los gobiernos, Cooperación Internacional (UE, España, Alemania, BID, EEUU, México)	Sin información

Fuente: Elaboración propia

Por ejemplo, la identificación de las políticas es claramente una iniciativa de los órganos regionales, de los consejos de ministros y sus secretarías sectoriales, no quedando claro si la política responde a una demanda de los grupos de interés sectoriales o a la justificación de la acción regional para acceder a fondos de la cooperación que permitan su sostenibilidad. El flujo top-down es habitual, por otra parte, en este tipo de estructuras regionales; la cultura política y la desconfianza sobre la potencial pérdida de control sobre la política que supone la apertura a la participación de grupos de interés juega un papel importante. Pero no tiene por qué suponer un problema en la gobernanza de los procesos. En teoría, los consejos de ministros están acreditados como conocedores de la problemática de su sector

y de la coyuntura política y administrativa para estimar la oportunidad sobre la puesta en práctica de una política. No obstante, el consenso en el nivel regional sobre la necesidad y puesta en práctica de una política no se corresponde, en la mayoría de las ocasiones, con la asunción de dicha política cuando llega el momento de implementarla a nivel nacional. Pese a que los acuerdos de los consejos de ministros son de obligado cumplimiento, llegado el momento de implementar la política, no suelen ser asumidos por los órganos gubernamentales. De ahí que el liderazgo de los consejos de ministros genere dudas si en la identificación de la política no se cuenta con la participación y la complicidad de los órganos gubernamentales. Cuando la identificación ha contado con la participación plural de los distintos

grupos, gubernamentales y no gubernamentales, de interés y de la sociedad civil, la política ha sido más sólida y, por lo general, ha salido adelante contando con el apoyo de la cooperación y con la asunción por parte de los gobiernos.

Donde esta participación plural se ha visto materializada ha sido en la fase de diseño de las políticas. Estos espacios han sido muy productivos para la creación y consolidación de redes regionales, tanto entre actores gubernamentales como no gubernamentales. Iniciativas de políticas como las de facilitación del comercio, pesca y acuicultura, agenda mipyme, PRIEG o la negociación conjunta de medicamentos han permitido mayor interacción, comunicación y fluidez entre los actores. En algunos casos, estas redes han ejercido de grupos de presión para el cambio de actitud de los gobiernos en políticas como la integración aduanera (Guatemala, Honduras y El Salvador) o la negociación conjunta de medicamentos. En estos casos, las instituciones regionales han salido claramente beneficiadas, al ser vistas como espacios funcionales donde se pueden resolver problemas.

En todo caso, no parece que los gobiernos tengan motivos para preocuparse por la existencia de un trasvase de autoridad y lealtades entre los estados nacionales y las instituciones regionales. La principal razón es que, incluso en aquellos procesos más exitosos, la mayoría de las políticas definidas en los espacios regionales no están siendo asumidas por los ministerios, órganos y agencias gubernamentales. En la mayoría de los casos, son políticas que aspiran ser transferidas a las instituciones gubernamentales, pero que quedan supeditadas a un trabajo de coordinación con escasos resultados que se realiza desde las secretarías sectoriales del SICA. En algunos casos, como por ejemplo las políticas relacionadas con el sector ambiental, se puede observar cómo los contenidos de estas políticas están ejerciendo influencia sobre las políticas nacionales, en un proceso típico de difusión de políticas, pero no terminan de ser asumidas. Pero el liderazgo de las instituciones regionales en la etapa de implementación de las políticas es un espejismo. Merece la pena subrayar que las políticas regionales son instrumentos para ser implementados por las instancias nacionales. Las instituciones regionales no cuentan ni con la legitimidad ni con las competencias para emprender esta labor.

Las causas que explican esta situación son varias, la mayoría de las cuales ya han sido expuestas en este trabajo. Por sintetizar, se han referido ya las deficiencias del diseño institucional del SICA, que no favorece la definición de instrumentos jurídico-normativos de carácter vinculante. Más arriba se señalaba también la falta de capacidades en materia de política pública y una cultura política imbuida de nacionalismo y celo por una supuesta soberanía que, en realidad, oculta una dependencia externa que dura ya cerca de dos siglos. Se han identificado los riesgos por la pérdida de control sobre las políticas que suponían la asunción de una política protagonizada por actores no gubernamentales, ya sean instituciones regionales o redes y grupos de interés; y la ausencia de un actor hegemónico que asuma los costes y externalidades de la integración. Pero aún habría que añadir algunos factores más, como la falta de recursos para la financiación de las políticas públicas por parte de los Estados, un tema que termina generando cierta tensión entre los gobiernos y el SICA por la pugna de los fondos de la cooperación internacional; o la pervivencia de intereses y preferencias nacionales en algunos sectores contrarios al desarrollo del mercado regional y sus procesos de ajuste que cuentan con alianzas y estrechos lazos con los gobiernos.

Por último, teniendo en cuenta el bajo nivel de implementación que sufren las políticas, los procesos de evaluación son meramente testimoniales. Sin embargo, en aspectos como la rendición de cuentas queda aún mucho camino por recorrer. En este sentido, los espacios de representación ciudadana y de la sociedad civil, como el PARLACEN y el CCSICA, no han ejercido el rol de seguimiento y monitoreo de los procesos que hubiera sido deseable. Su papel en la gobernanza de la integración está más cerca del de legitimación que de la contestación.

4. Conclusiones

En este trabajo se ha analizado la gobernanza de la integración centroamericana desde enfoques teóricos y empíricos. Desde la teoría, se ha recogido la evolución de la visión de la gobernanza regional desde las teorías de la integración, que optan por la diferenciación entre cooperación e integración, y las teorías del nuevo regionalismo, que ponen el énfasis entre regionalismo formal y regionalización informal.

Se subraya la necesidad de establecer diferenciaciones entre una gobernanza regional basada en la cooperación y otra en la integración, puesto que representan formas distintas de regionalismo con resultados distintos. Sin embargo, los argumentos que se ofrecen sugieren que ambos términos no son incompatibles, pudiendo convivir en un mismo marco institucional.

En un marco de gobernanza regional en el que la región es vista como construcción colectiva, la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales pueden definir en qué ámbitos tiene lugar un regionalismo de mayor calidad y de mayor cantidad. Ahora bien, en aquellos sectores donde los beneficios comunes aconsejen mayor calidad y cantidad de regionalismo, se requieren instituciones regionales formales a las que se delegue soberanía mediante competencias vinculantes y otros instrumentos de política pública respaldadas por el compromiso de los Estados. La cooperación intergubernamental no vinculante es insuficiente para propiciar una comunidad regional. No es posible resolver problemas comunes sin políticas comunes que puedan llegar a ser efectivas. El diseño institucional y la construcción de una estructura política regional debe tener capacidad para implementar políticas regionales. De lo contrario, el descrédito y la deslegitimación pública pueden llevarlas al fracaso.

Esta formulación teórica se ha contrastado empíricamente mediante el análisis del diseño institucional del SICA y el proceso de formulación de políticas regionales que tiene lugar en su seno. En síntesis, el diseño institucional del SICA presenta una serie de debilidades estructurales que debilitan los procesos de gobernanza.

Se trata de un escenario claramente favorable a la acción de los actores gubernamentales, sin delegación de poderes a órganos de naturaleza exclusivamente regional o comunitaria que tengan como prioridad la defensa de estos intereses. Este modelo facilita la gobernabilidad de los procesos, supeditándola exclusivamente al acuerdo diplomático en la Reunión de Presidentes. Pero, a cambio, dificulta la modificación del statu quo y desincentiva la gobernanza regional.

Los intereses regionales quedan supeditados a los nacionales, dejando un escenario escasamente

idóneo para la construcción de confianza entre los Estados miembros en el que prevalecen las dinámicas de mínimo común denominador. La ausencia de algunos Estados en órganos clave del Sistema y la inexistencia de un presupuesto que financie y sostenga las actividades de las instituciones comunes resulta ilustrativo del compromiso de los Estados miembros con el proceso.

Por su parte, la concentración de poder, la falta de compromiso y de recursos tienden a hacer ineficaces los procesos, que se ven obstaculizados por la saturación, la falta de capacidades y la tendencia al incumplimiento de los mandatos. El control intergubernamental y la inexistencia de contrapesos de poder sobre el Sistema abre el camino a la arbitrariedad, la falta de transparencia y de rendición de cuentas puede, por su parte, desincentivar la participación de los actores no gubernamentales, al no encontrar espacios de comunicación donde expresar sus intereses regionales.

Todo ello se refleja en los procesos de gobernanza que tienen lugar dentro del sistema, siendo el de formulación de políticas uno de los más representativos. El catálogo de políticas es amplio y profuso desde hace al menos una década. Su propia existencia debe ser vista como un importante avance de la integración y una importante aportación de las instituciones y de los funcionarios regionales.

No obstante, las políticas sectoriales del SICA se caracterizan por su bajo nivel de institucionalización, implementación y de impacto, aunque existen algunos casos de éxito. Pero carecen de los instrumentos jurídicos y políticos necesarios. En la mayoría de los casos no cuentan con competencias ni compromisos vinculantes; sus capacidades son muy limitadas y deben ser financiadas casi exclusivamente por la cooperación internacional, lo que convierte al sistema en un órgano dependiente, logrando con ello el efecto justamente contrario a los objetivos de la integración.

La modalidad de política recurrente es el de complementariedad bajo mecanismos de transferencia, pero sus niveles de coordinación con los gobiernos son muy mejorables. El ciclo de la política está protagonizado por los órganos y actores regionales, con implicación desigual por parte de los gobiernos. Lo más destacado en este proceso ha sido

la creciente incorporación de los grupos de interés y otros actores no gubernamentales, que corroboran la pertinencia de la puesta en práctica de las políticas.

En definitiva, lo que nos muestra el análisis de la gobernanza del proceso de formulación de las políticas públicas en el marco del SICA es la inexistencia de una metodología para operar con las políticas regionales. O, lo que es lo mismo, la falta de una metodología integracionista, si tenemos en cuenta el papel central que juegan las políticas en el proceso de integración. Prácticamente, todo el proceso se ve lastrado por falencias metodológicas y normativas: falta de precisión conceptual (política, estrategia, agenda, plan de acción, etc.), de definición de competencias, de formulación de los principios de accionamiento, de articulación de los procesos, de claridad sobre normas vinculantes-no vinculantes, de financiación, de solapamiento de atribuciones, de reglas claras de participación, etc. El catálogo de debilidades es,

ciertamente, amplio, mientras que apenas se aprecian fortalezas.

En un escenario tan contingente como este, la eficacia de los procesos de política son la excepción y no la norma. Sin embargo, las manifestaciones que tienen lugar a lo largo del proceso no son más que reacciones al diseño institucional del modelo de integración que se ha promovido. A tenor de lo observado en este estudio, no es tanto un problema de gobernanza sino de modelo. Las dinámicas de regionalización demandan instrumentos de política y mecanismos jurídicos y administrativo que el sistema no es capaz de proveer. Las reformas que no se centren en la superación de estos condicionantes probablemente se encontrarán con el mismo problema. Cuestión aparte es que las capacidades y la confianza en el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados socios permita llevar a una reforma institucional de tal calado.

Referencias Bibliográficas

- Acharya, A. (2012) "Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?" *The International Spectator*, 47(1): 3–15.
- Barnett, M. y Sikkink, K. (2010) *From International Relations to Global Society*. En Reus-Smit, Ch. y Snidal, D. *The Oxford Handbook of International Relations*, pp. 62-83. Oxford University Press
- Boas, M.; Marchand, M. and Shaw, T. (2003) *The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities*, in Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds), *Theories of New Regionalism* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 197–210
- Börzel, T. (2013) *The Disparity of European Integration in honour of Ernest B. Haas*. Routledge. London
- Börzel, T. (2016) *Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance*. En Börzel, T. y Risse, T. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, pp. 41-63. Oxford University Press.
- Bulmer, S. (1994) *The Governance of the European Community Policy-Making*. *Journal of Common Market Studies* XXI: 349-363
- Caldentey del Pozo, P. (2014) *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, México, nº 156.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés
- CEPAL-BID (1997) *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones. Sede subregional de la CEPAL en México (Estudios e Investigaciones)
- Closa, C. (2016) *Governance structures and processes in integration organizations*. En Closa, C. y Cassini, L. *Comparative Regional Integration: Governance and Legal Models*. Cambridge University Press
- De Lombaerde, Ph. y Söderbaum, F. (2013) *Regionalism*. Vol. I. SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore y Washington DC.
- Deutsch, K. W. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- Deutsch, K. W. (1967) *France, Germany and the Western Alliance. A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics*, Charles Scribner's Sons, N.Y.
- Esquivel Avendaño, E. (2015) *Análisis jurídico del funcionamiento del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana*. En *Revista de Derecho*, nº 19
- Gamble, A. and Payne, A. (1996) *Regionalism and World Order*. Macmillan Education UK,
- Gamble, A. and A. Payne (2003) "The World Order Approach", in: F. Söderbaum and T. Shaw (eds), *Theories of New Regionalism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 43–62.
- Haas, E. B. (1961) *International Integration: The European and the Universal Process*. *International Organization*, 15(3) (1961): 366–392

- Haas, E. B. (1970) *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*.
- Hettne, B. (2005) *Beyond the New Regionalism*. *New Political Economy*, 10(4) (2005): 543–571.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000) *Theorising the Rise of Regionness'*, *New Political Economy*, 5(3) (2000): 457–472.
- Hix, S. (1994) *The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics*. *West European Politics* 17: 1–30. (1996).
- Hix, S. (2005) *The Political System of the European Integration*. Palmgrave Macmillan, London
- Hoffmann, S. (1966) *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. *Daedalus* 95: 862-915
- Hooghe, L.; Marks, G. y Marks, G. W. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
- Hurrell, A. (1995) *Explaining the resurgence of regionalism in world politics*. *Review of international Studies*, 21, 4, 331-358
- Malamud, A. y Schmitter, Ph. C. (2006) *La experiencia de integracion europea y el potencial de integracion del Mercosur*. *Desarrollo Económico* nº 46, nº 181,
- Martínez Franzoni, J. (2014) *Social policy in Central America: stubborn legacies, positive yet limited change*. En Sánchez Ancochea, D. y Martí I Puig, S. *Handbookk of Central American Governance*, p. 95-116. Routledge, London an NY
- Katzenstein, P.J. (1996) *"Regionalism in Comparative Perspective"*, *Cooperation and Conflict*, 31(2):123–159
- Keohane, R. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey
- Keohane, R. y Hoffman, A. (1991) *Institutional Change in Europe in the 1980s"*, in: R.O. Keohane and S. Hoffmann (eds), *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 1–40
- Lechner, N. (1977) *La crisis del Estado en América Latina*. *Revista Mexicana de Sociología*. 2/77. Abril-Junio. México: UNAM. Pp. 389-426
- Lenz, T. y Marks, G. (2016) *Regional Institutional Design. Pooling and Delegation*. En Börzel, T. y Risse, T. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, pp. 513-537-. Oxford University Press.
- Malamud, A. (2013) *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*. *EUI Working Papers RSCAS*, nº 20; European University Institute/Robert Schuman Centre for Advanced Studies
- Mariscal, N. (2003) *Teorías políticas de la integración europea*. Tecnos. Madrid
- Mattli, W. (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Moravcsik, A. (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press
- Nye, J. (1968) Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. *International Organization*, 22(4) (1968): 855–880
- Peters, G. B. (2012) *Gobernanza y burocracia pública*. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México
- Pollack, M. A. (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press, Oxford, UK
- Pollack, M. A. (2005) *Theorizing EU Policy-Making*. En Wallace, H.; Wallace, W. y Pollack, M. A. *Policy-Making in the European Union*, pp. 13-48. Oxford University Press, Oxford UK
- Rhodes, R. W. (2005) *La nueva gobernanza. Gobernar sin gobierno*. En Cerrillo, A. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid
- Rosenau, J. y Czempiel, E. O. (1992) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press. Cambridge, UK
- Rosenau, J. (2000) *Change, Complexity, and Governance in Globalizing space*. En Pierre, J. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, pp. 169-200. Oxford University Press
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (eds.) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford
- Santana, Diana (2015) *Análisis sistemático y propuestas para la reforma institucional del SICA: Especial referencia al proceso de toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales*. En *Encuentro No. 101*, 17-38
- Santos, F. (2013) *Sociedad civil e integración centroamericana*. Colección Estudios Centroamericanos nº 3. Fundación ETEA. Córdoba
- Santos, F. (2014) *Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva*. En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 66-67
- Santos, F. (2016) *Los modos de las políticas de la integración centroamericana*. En *Revista de Derecho*. No. 20, 2016 / 31 – 46
- Scharpf, F. (2000) *Gobernar en Europa eficaz y democráticamente*. Alianza Editorial. Madrid, 2000
- Schmitter, Ph. C. (1970) *A Revised Theory of Regional Integration*, *International Organization* 24: 836-868
- Schulz, M., Söderbaum, F. and Öjendal, J. (2001), "A Framework for Understanding Regionalization," in Schulz, Söderbaum and Öjendal (eds). Schulz, M., Söderbaum, F. and Öjendal, J. (eds) (2001), *Regionalization in a Globalizing World*, London: Zed, pp. 1–21

Söderbaum, F. y Shaw, T. (eds), (2003) *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Stone, D. (2008) *Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks*. *Policy Studies Journal*. Volume 36, Issue 1, February 2008

Stone Sweet, A.; Sandholtz, W. y Fligstein, N. (2001) *The Institutionalization of Europe*. Oxford University Press. Oxford.

Tinbergen, T. (1954) *The Integration of Current Transactions'*, *International Economic Integration*. Elsevier, Amsterdam,

Van Langenhove, L. (2003) *Theorizing Regionhood*. UNU/CRIS e-Working Papers

Van Langenhove, L. (2016) *Building regions: the regionalization of the world order*. Routledge, London

Wallace, W. (1990) *The dynamics of European Integration*. Pinter. London

Young, O. R. (1999) *Governance in World Affairs*. Cornell University Press. Ithaca and London