

Revista Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

66
67

Actualidades de la Integración Centroamericana: Experiencias y Perspectivas

Revista Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

La Revista Centroamericana de Administración Pública, Revista del ICAP, es editada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–, con sede en San José, Costa Rica, y su periodicidad es semestral. Publica temas de Administración Pública e Integración Centroamericana con el objetivo de promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales, de la administración pública y de la integración del Istmo Centroamericano; el contenido se encuentra dirigido a todas las corrientes del pensamiento administrativo, público y de la integración regional que aboga por el desarrollo de conocimientos en y sobre Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

en este número

artículos

Dilemas de la integración centroamericana: las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva
p. 9

De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad
p. 43

Desafíos del SICA en el contexto latinoamericano: China, la Alianza del Pacífico y la CELAC
p. 79

Estado de la Dimensión de la Gestión del Conocimiento en la Integración Regional Centroamericana. Un abordaje desde el ICAP
p. 101

La necesidad de construir una completa integración centroamericana para lograr un mayor desarrollo, estabilidad y mejorar el nivel de vida de los centroamericanos
p. 149

Regionalismo e integración regional: una aproximación teórica
p. 183

Francisco Santos Carrillo

Analiza a partir de 1996 la agenda y el proceso de reformas institucionales del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, desde un enfoque político e institucional.

Daniel Matul Romero y

Andrés Palacios Rodríguez

Recoge la evolución histórica de la seguridad en la región centroamericana iniciando con CONDECA, hasta el Tratado marco de Seguridad Democrática.

Willy Soto Acosta

María Fernanda Morales Camacho

Revisa la presencia de China, la de la Alianza del Pacífico, AP, y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, en el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.

Rethelny Figueroa de Jain,

Fremi Mejía Canelo y

Vinicio Sandí Meza

Muestra el estado de explicitación y sistematización de conocimiento generado en la temática de la integración centroamericana.

Fernando de la Cerda Bickford

Examina hechos y antecedentes históricos de Centroamérica, seguido de la importancia de lograr una unión de la región con el nivel más alto de integración, sugiriendo algunas medidas para avanzar en la integración económica y política.

Carlos Murillo Zamora

Construye a partir de algunos elementos y dinámicas que caracterizan la construcción de regiones y regionalismo, ciertos elementos para entender la integración.

Continúa...

...viene

cifras

Centroamérica: La gestión integrada de frontera en cifras
p. 213

documentos

Constitucionalidad e institucionalidad del SICA
p. 227

Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, PRIEG. Recopilación de experiencia y perspectiva
p. 251

El Fondo España SICA, una asociación para el desarrollo de Centroamérica. Proyectos de Integración Económica
p. 275

La negociación conjunta y compra de medicamentos en Centroamérica y República Dominicana: un modelo para generar beneficios a los países miembros del SICA
p. 293

ICAP

Analiza información relacionada con aspectos relevantes sobre la gestión integrada de fronteras centroamericanas, mostrando espacios en los que se comparten fronteras de tres Estados y sus municipios.

César Ernesto Salazar Grande

Centra el significado que debe tener la existencia de una comunidad de derecho, contrastándola con la construcción institucional actual del SICA.

Miosotis Rivas Peña

Expone el proceso de formulación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, PRIES, liderado por el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, COMMCA.

Olga del Pino Escobar

España ha venido apoyando la integración centroamericana por medio de un instrumento financiero, el Fondo España-SICA, permitiendo la profundización de la integración económica.

Nelson Guzmán Mendoza

Describe el proceso de negociación conjunta y compra de medicamentos en Centroamérica y República Dominicana, ejemplo de las posibilidades que brinda la integración centroamericana para obtener resultados tangibles con beneficios colectivos sustanciales para los países miembros del SICA.

Continúa...

...viene

**Estrategia de Comunicación del
SICA: apuntes desde la
Secretaría General**
p. 305

**Creando desarrollo a través
de los consejos de
competitividad**
p. 327

**Seguimiento de Acuerdos
Presidenciales en el marco
del SICA. Situación actual
y perspectivas**
p. 335

**Rol de los Bancos Centrales
en la integración regional**
p. 359

el icap en centroamérica

**Acto de inauguración del año
conmemorativo de la trayectoria
del "ICAP: 60 años sirviendo
a la Región"**
p. 389

referencias

p. 397

**Lineamientos para los
colaboradores de la Revista
Centroamericana de
Administración Pública del ICAP**
p. 403

Carlos M. Echeverría Esquivel

Testimonia un proceso de desarrollo interno de la Secretaría General del SICA, enfocado en el redimensionamiento de las comunicaciones abiertas.

Jorge Rodríguez Vives

Indica que se requieren acciones concretas para avanzar en la solución de los grandes problemas que atentan contra la competitividad nacional.

Mario René Villalobos

Relata las principales acciones que se han realizado a fin de mejorar los procesos vinculados a la generación, ejecución y seguimiento de los mandatos presidenciales.

Enrique García Dubón

Revisa someramente los principales aportes institucionales que el Consejo Monetario Centroamericano ha efectuado desde los primeros años de la década de los noventa, a la fecha.

Rethelny Figueroa de Jain

Se presenta la reseña histórica del ICAP con motivo de la celebración del 60 aniversario de fundación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

ICAP

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista

ICAP

Indica las normas para la presentación de colaboraciones a la Revista Centroamericana de Administración Pública, que edita en forma digital, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

**Revista Centroamericana
de Administración Pública**
ISSN 1409-0937

No. 66: enero-junio/2014

- ◆ Directora
Rethelny Figueroa de Jain
Coordinadora Técnica y Directora Subrogante
del ICAP, Nicaragüense, Instituto Centroame-
ricano de Administración Pública, ICAP

No. 67: julio-diciembre/2014

- ◆ Director
Alexander López Ramírez
Director del ICAP, Costarricense, Instituto
Centroamericano de Administración Pública,
ICAP
- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain
ICAP
- ◆ Comité Editorial
 - Rethelny Figueroa de Jain
ICAP
 - Ludwig Guendel
Coordinador del Área de Gerencia Social,
Costarricense, Instituto Centroamericano
de Administración Pública, ICAP
 - Fremi Mejía Canelo
Coordinador del Área de Gestión de Políti-
cas y Negociaciones Internacionales, Do-
minicano, Instituto Centroamericano de
Administración Pública, ICAP
 - Ramón Rosales Posas
Coordinador del Área de Gerencia de Pro-
yectos, Hondureño, Instituto Centroame-
ricano de Administración Pública, ICAP
 - Daniel Matul Romero
Coordinador del Área de Gestión Pública,
Costarricense, Instituto Centroamericano
de Administración Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain
ICAP

En los tempranos años de la década de los noventa, tiempos de pacificación y reconciliación nacional y regional, la integración centroamericana amplió su concepción, definió sus principios y cambió su esquema institucional, pasando de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, al Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, fundamentado en el Tratado Regional “Protocolo de Tegucigalpa” de 1991, suscrito y ratificado por todos los países de Centroamérica, cimentando las bases de una segunda época de la Integración Centroamericana.

Este Tratado estipula, entre otras cosas, la creación de dos subsistemas: económico y social y dieciséis sectores específicos, dando lugar al surgimiento y creación de una serie de organismos regionales que le dieron

editorial

contenido estructural-orgánico al Tratado de la Integración Centroamericana, promoviendo tanto el desarrollo de nuevos entes como el ensanchamiento de la institucionalidad regional.

A 20 años de estos hechos, el SICA se ha institucionalizado en forma gradual y multidimensional, y con ello los organismos de la institucionalidad centroamericana, cuya dinámica institucional embuidas en los desafíos contextuales, ha perfilado la incorporación poco a poco de la gestión, para cumplir con su misión y razón de ser, desarrollando y explicitando una serie de instrumentos gerenciales: políticas, planes, programas, proyectos, etc., permitiendo compartir los desarrollos básicos que se han generado al respecto, enriqueciendo y promoviendo la gestión del conocimiento.

Un alto en esta labor desarrollada por esta instituciona-

lidad, es mostrada en los números 66 y 67 de la Revista Centroamericana de Administración Pública, editada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, dedicada al tema de "Actualidades de la Integración Centroamericana: Experiencias y Perspectivas", en la que se incluyen en sus cinco secciones, un conjunto de preocupaciones e identificación de desafíos, así como la sistematización y explicitación de pensamiento centroamericano aplicado a la realidad de la región, ilustrando tanto lecciones aprendidas como buenas prácticas, estudios de casos, modelos, etc.

El ICAP se complace en poner a disposición de la comunidad centroamericana de universidades, gobierno, institucionalidad regional y población civil, estas actualidades, con el propósito de difundir conocimiento y a la vez, exhortar a la reflexión y generación de pensamiento propio regional en administración pública e integración centroamericana.

Revista Centroamericana de Administración Pública

- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:
 - Los Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <http://biblat.unam.mx/index.html>
 - En el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica: <http://www.latindex.org>
 - La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés: http://unpan1.un.org/intradoc.cgi/idc.cgi_isapi.dll?IdcService=GET_DOC_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD_QUERY_PAGE
 - Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas SIDALC: <http://www.sidalc.net/>
 - METABASE: Bibliografía en Red: <http://www.metabase.net/busqueda2bib.phtml?qm=a>
 - En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=65&Itemid=127
- ◆ Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión impresa y digital.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049
Teléfonos Oficinas Centrales: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674
Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva

Francisco Santos Carrillo*

ANALIZA LA AGENDA Y EL PROCESO DE REFORMAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SICA, DESDE 1996, PLANTEANDO LAS RAZONES PARA LAS REFORMAS, LOS CONDICIONANTES DE LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS MISMAS, VISUALIZÁNDOLA DESDE UN ENFOQUE POLÍTICO E INSTITUCIONAL, IDENTIFICANDO ALGUNOS DE LOS ASPECTOS IMPORTANTES Y CONCLUYENDO CON LAS RECOMENDACIONES DEL CASO.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACIÓN ECONÓMICA; SICA; REFORMA ORGANIZACIONAL, FUNCIÓN PÚBLICA; POLÍTICA EXTERIOR; AMÉRICA CENTRAL

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; SICA; ORGANIZATIONAL REFORM CIVIL SERVICE; FOREIGN POLICY, AMERICA CENTRAL

Introducción

La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA,

es un tema presente en la agenda de la integración desde 1996. Hasta el momento se registran hasta cuatro procesos distintos: 1997, 2004, 2009 y 2012. No obstante, como veremos en este trabajo, se podría decir que la agenda de reformas se ha incorporado de manera natural y normalizada en la agenda del SICA desde el 2010, fecha en la que la agenda de Relanzamiento de la Integración Centroamericana incorporó el Fortalecimiento Institucional como eje. Ello es debido a que la demanda de reformas ha puesto su foco, de ma-

* **Doctor por la Universidad de Córdoba, España, y Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid, Investigador de la Fundación ETEA y de la Universidad Loyola Andalucía, España.**

Correo electrónico:
francis.santos@fundacionetea.org

Recibido: 4 de marzo del 2014.
Aceptado: 14 de agosto del 2014.

Francisco Santos Carrillo (2014). Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 9-42, diciembre 2014 9

nera reiterativa, sobre el funcionamiento de la estructura institucional, un asunto que en realidad está sin resolver desde el primer episodio de 1997. De alguna forma, esta “*normalización de la crisis*” no deja de ser ilustrativa de la integración centroamericana actual.

El episodio más reciente se abre en la XL Reunión de Managua, de 13 de diciembre de 2012. En el numeral 14 de los acuerdos de dicha cumbre se instruye a los Cancilleres a “*llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los Órganos, Consejos y Secretarías del Sistema de Integración Centroamericana, y a presentar en un plazo no mayor de cinco meses las reformas correspondientes para garantizar su eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos de todos los Países Miembros del SICA*”. Este acuerdo se reafirma en la Cumbre Extraordinaria de Santiago de Chile, llevada a cabo el 27 de enero de 2013. Lo más llamativo de este acuerdo es que hasta ese mismo momento se había estado ejecutando la agenda de reforma anterior, es decir, la de modernización de 2009, cuyo mandato había recaído sobre la Secretaría General del SICA, SG-SICA.

En la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en San José, Costa Rica el 27 de junio de 2013, los presidentes centroamericanos adoptaron una “*Resolución sobre reformas del SICA*”, aprobando cuatro acciones de reforma específicas y haciendo un llamamiento a

continuar con el proceso de racionalización y modernización de las instituciones. Estas acciones son, en primer lugar, la implantación de un nuevo sistema de rotación en el nombramiento de los titulares de todos los órganos e instituciones del SICA, que pretende mejorar la eficiencia, la transparencia y garantizar una participación equitativa de todos los países en la gestión del Sistema. Este procedimiento ya está siendo ejecutado. Junto a lo anterior, se incluye también la aprobación del proceso de racionalización de órganos del SICA que deberá llevar a cabo el Comité Ejecutivo, el ordenamiento y seguimiento de los mandatos presidenciales coordinados por la SG-SICA y, de especial relevancia, la instrucción al Consejo de Ministros de Finanzas, COSEFIN, para elaborar un presupuesto único acompañado por una propuesta de reajuste de cuotas y arreglos de pago. Estos procesos se hallan en estos momentos en curso, debido a que están estrechamente vinculados.

Las acciones intentan dar respuesta a algunas de las debilidades crónicas del SICA. El establecimiento de un sistema de rotación en el nombramiento de cargos titulares es el cambio más audaz hasta estos momentos, aunque -a priori- la reforma que podría tener mayor impacto sobre la institucionalidad del SICA, a medio y largo plazo, es la elaboración de un presupuesto único y su correspondiente financiación por los países miembros. Dependerá de cómo se resuelva la definición del

catálogo de órganos e instituciones del SICA, puesto que ello permitirá conocer las necesidades de financiación; y hasta dónde están dispuestos a comprometerse los países, puesto que son ellos los que deberán sufragar la sostenibilidad del Sistema, más allá de que los fondos de la cooperación continúen apoyando al proceso. En principio, los antecedentes nos invitan a ser moderadamente optimistas con respecto al significado de los cambios introducidos. El proceso de modernización institucional llevado a cabo en el período anterior registró algunos avances sustanciales, aunque también notables estancamientos. Si retrocedemos a las reformas de 1997 y 2004, los resultados son todavía más desalentadores. No obstante, el actual punto de inflexión que marcan algunos programas puede ser un factor favorable al cambio.

Algunos meses más tarde, la asimilación de las primeras decisiones parece no alterar demasiado el rumbo del SICA, una muestra fehaciente del consenso existente acerca de la necesidad de cambios y alternancia. Pero insistimos en que la actual situación de normalización de la crisis institucional merece una reflexión más profunda sobre las verdaderas causas de la debilidad institucional y sobre las soluciones que aportan las nuevas propuestas de reforma que se han ido introduciendo en estos años.

El presente trabajo ofrece una reflexión sobre las reformas institu-

cionales emprendidas en el SICA desde su creación, sobre sus causas y su problemática. Intenta aportar algunas ideas para el debate desde un enfoque político, no jurídico, aunque es necesario tener en cuenta este último para obtener los materiales necesarios para el análisis. El proceso de reformas del SICA ilustra en gran medida el dilema al que la integración centroamericana se ha visto obligada a enfrentarse desde la reactivación del SICA: la creación de una verdadera comunidad más allá del libre comercio y de la cooperación puntual entre países socios y vecinos. La aprobación del marco jurídico e institucional del SICA no ha contado con un correlato claro por parte de los Estados miembros, que mantuvieron una apuesta por el intergubernamentalismo desde el principio. En el presente estudio se dan razones para esta argumentación utilizando como escenario el proceso de reforma institucional del SICA.

Inicialmente, se plantean las razones de las reformas, mostrando aspectos que estarían en el origen o que justificarían el mal funcionamiento de la integración centroamericana. A continuación, el trabajo revisa someramente las distintas etapas de la integración centroamericana, en busca de las causas que estarían condicionando el funcionamiento de las instituciones del SICA y su relación con las debilidades estructurales. El objetivo de este apartado es poder analizar si las reformas implementadas han actuado sobre dichas causas y si han mermado los

condicionamientos. En el último epígrafe se repasan los distintos procesos de reforma implementados hasta el momento, haciendo una valoración de los mismos, de tal manera que estemos en disposición de completar el cuadro de análisis. El estudio termina con las conclusiones preceptivas.

Razones para una reforma

El sistema institucional del SICA está compuesto por un conjunto de cinco tratados constitutivos de la organización política e institucional de la comunidad centroamericana¹ y por una estructura institucional compuesta por ocho órganos sistémicos, diez secretarías sectoriales y veintiséis instituciones especializadas,² dentro de un marco multidimensional (político, económico, social, ambiental y educativo y

cultural), a los que habría que añadir un variopinto cuerpo compuesto por consejos, comités, comisiones, organismos especializados, foros, redes, mecanismos y otras instancias, que algunos autores han llegado a elevar a la cifra de ciento veintidós órganos.³ Se trata de una estructura muy cuestionada que viene recibiendo críticas prácticamente desde la reactivación del proceso, allá por 1991. Suele ser descrita como desordenada, ineficaz, costosa y escasamente coordinada, adjetivos todos que pudieran tener fundamento pero que no cuentan con muchas evidencias, al menos desde el punto de vista académico.⁴

La relevancia del buen funcionamiento de las instituciones como condición del desarrollo y del progreso es un hecho indiscutible bien estudiado en los últimos años por la literatura especializada (Hodgson, 2004; Alonso y Garcimartín, 2008; Acemoglu y Robinson, 2010). Siendo así, las dificultades para el buen funcionamiento de un entramado institucional tan complejo como el de la integración centroamericana pudiera ser, por sí mismo, un obstáculo a priori para el cumplimiento del objetivo de la integración centroamericana: la creación de una comunidad de desarrollo y progreso en Centroamérica. Pero las instituciones son también construcciones sociales que articulan una acción colectiva mediante la satisfacción de unas expectativas en base a sus intereses, por más complejos y dispares que estos puedan ser. A condición de que las normas y reglas

1. Protocolo de Tegucigalpa (1991), Protocolo de Guatemala (1993), Tratado de San Salvador de Integración Social (1995), Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (1989-1991) y Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995).
2. En <http://www.sica.int/sica/instituciones.aspx> (21-2-14)
3. Ver Salazar (2013). En estos momentos, como parte de las reformas, existe un proceso en curso de confirmación y homologación del conjunto de órganos pertenecientes al Sistema, que se está llevando en el seno del Comité Ejecutivo.
4. Algunos de los análisis que se han realizado se pueden encontrar en Caldentey del Pozo, P. (1997, 2004, 2010 y 2013) y Santos, F. (2010 y 2013).

que se establezcan sean capaces de satisfacer dichas expectativas mediante la instauración de un adecuado equilibrio.

Ahora bien, tanto la percepción del mal funcionamiento de las instituciones como la actitud reformadora de los países en busca de la factibilidad del proceso han sido una constante en el devenir de la integración. Sin embargo, ni las propuestas de reforma formuladas parecen ser capaces de solventar los problemas ni la propia ejecución de las mismas suelen ser catalogadas como eficaces. Estas afirmaciones son en exceso categóricas y muy matizables, de hecho en este trabajo tendremos ocasión de señalar algunos avances significativos que se han producido en los últimos años. ¿Qué está ocurriendo entonces? ¿Por qué se percibe tan negativamente el marco institucional del SICA? ¿Por qué resulta tan difícil reformar la institucionalidad del SICA? ¿Por qué hablamos de un proceso permanentemente abierto? ¿Cuáles son los motivos que condenan al SICA a vivir en una supuesta crisis institucional permanente?

Desde un punto de vista jurídico, en los últimos años ha tenido lugar un debate relacionado con estos aspectos que ha alcanzado importantes cotas y conclusiones relevantes que se hallan muy presentes en este trabajo (Salazar, 2011 y 2013; Mejía, 2008 y 2013 y 2013; Salazar y Ulate, 2013; Miranda, 2013). No se puede decir lo mismo desde el enfoque político,

donde todavía parece necesario analizar qué otro tipo de problemática o problemáticas se encuentran presentes en la integración centroamericana que podrían estar impidiendo una mayor definición y un mejor funcionamiento de las instituciones del SICA, de tal manera que alcance cierto nivel de consenso y satisfacción.

En este trabajo se defiende la hipótesis de que existen, al menos, dos lógicas o realidades políticas que se hallan unidas inextricablemente a la integración centroamericana y cuya persistencia dificultaría cualquier tipo de reformas que no las tuviese seriamente en cuenta. Estas lógicas están relacionadas con el modo en que se define la integración y con la ausencia, hasta hace relativamente poco tiempo, de una respuesta concreta a dicha disfuncionalidad por parte de los Estados miembros. Tales condicionantes se advierten al analizar la evolución y la trayectoria político-institucional, como veremos.

Existe una lógica inicial, que es la de Esquipulas, la de la reactivación de un proceso que, en lo político, bebe de la aspiración de la democracia como vía no solo para alcanzar la paz y la construcción de un Estado de derecho, sino también el camino del desarrollo. Un desarrollo que todavía está impregnado de la herencia del desarrollismo del Estado nacional-popular latinoamericano, pero que es capaz de incorporar el nuevo enfoque multidimensional del desarrollo humano (PNUD, 1990) y poner sus miras en el éxito

del modelo europeo, basado en una visión regional. En lo económico y comercial cuenta con la herencia del Mercado Común Centroamericano, MCCA, de los sesenta, con la renovación del paradigma de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, del regionalismo abierto al servicio de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1991), que lo hace factible con la agenda del ajuste estructural de aquel momento, con la necesidad de ampliar los mercados regionales y con la incorporación a los mercados internacionales por distintas vías. El espíritu que gravita, a la postre, sobre la reconstrucción integracionista de los Tratados está impregnado de una retórica supranacional-comunitaria bajo un enfoque moderno del desarrollo, pero que debía forjarse sobre un escenario escasamente propicio, como era el de la Centroamérica post-conflicto, con altos niveles de precariedad en lo político, económico, social y una alta vulnerabilidad ante los desastres naturales. La región tenía igualmente pendiente la reconfiguración de sus alianzas y relaciones internacionales, persistiendo en el plano doméstico conflictos abiertos que podían suscitar desconfianza entre los países del Istmo.

Así pues, el marco jurídico que se adopta en el momento de la reactivación se encuentra influenciado por esta lógica, dando lugar a la creación de una integración de clara naturaleza comunitaria (Mejía, 2008; Salazar, 2010; Salazar y Ulate, 2013; Miranda, 2013). Sin embargo,

el entramado institucional que se define por parte de los países miembros responde claramente a un carácter y a unos intereses intergubernamentales, propios de una organización de derecho internacional y no de derecho comunitario. Con la excepción de la Reunión de Presidentes, claramente intergubernamental, el resto de los órganos son comunitarios formalmente como parte del sistema, y en base a ello cuenta con órganos decisorios con poder normativo. Pero están limitados por la defensa de los intereses de los Estados nacionales, que son quienes los conforman, y por tanto responden de facto a un carácter intergubernamental (Salazar y Ulate, 2013: p. 42).

Los tres ejemplos más significativos de esta disfuncionalidad los encontramos en la configuración de la SG-SICA y demás secretarías sectoriales, en el Comité Ejecutivo y en la Corte de Justicia Centroamericana. En el primer caso, se trata de órganos con intereses y funcionarios comunitarios, pero sin capacidad de decisión en las políticas o con mínima capacidad de decisión en otros ámbitos de cooperación con instituciones nacionales o de la comunidad internacional. En el caso del Comité Ejecutivo, es un ejemplo claro de cooptación, pues aunque su naturaleza jurídica es la defensa de los intereses comunitarios, en la práctica está conformado por funcionarios que representan a los intereses de los Estados nacionales y, por tanto, es en realidad un órgano intergubernamental que no cuenta con las

competencias para ejercer las funciones establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa. Por último, el caso de la Corte de Justicia Centroamericana es el más flagrante, si cabe, de esta situación de incoherencia, pues se trata del único órgano comunitario con carácter supranacional, encargado, además, de la aplicación e interpretación de la norma comunitaria, pero que no es reconocido ni está participado por todos los países miembros, con lo cual solo puede ejercer su función de manera parcial.

Por otro lado, están las cuestiones de las competencias legales y del poder normativo. Los órganos decisores del SICA cuentan con competencias y con la potestad para tomar decisiones a través de los distintos instrumentos jurídicos disponibles (Acuerdos, Reglamentos y otras decisiones y recomendaciones), que pueden incorporarse a los marcos jurídicos nacionales e incluso ser vinculantes mediante dictamen de la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ. Pero son los Estados los que se reservan estas competencias para su cumplimiento efectivo. Es decir, existe un marco jurídico de carácter regional que se superpone a algunos ámbitos de la legislación nacional (Miranda, 2013: p. 48), y por tanto, con potestad para hacer adoptar la normativa comuni-

taria a las respectivas legislaciones nacionales, pero son los Estados quienes, de manera no explícita, tienen la competencia dentro del SICA para decidir si una norma debe convertirse en comunitaria. Hasta ahora, la defensa de los intereses nacionales por parte de los Estados miembros les está llevando a optar por esta decisión solo de manera muy selectiva. La adopción de la fórmula del consenso en las decisiones de los órganos del SICA impide la autonomía de estos con respecto a los Estados miembros, “*pues basta con que uno de los Estados no esté de acuerdo para que el sistema no avance en la producción normativa* (Salazar y Ulate, 2013: 47)”.

La otra lógica es la del proceso, determinada por la falta de un proyecto integracionista claro por parte de los países miembros capaz de articular un relato al alcance de la sociedad centroamericana. Las estrategias que, en principio, debían respaldar a la integración no obtuvieron los consensos intergubernamentales necesarios para poner en marcha un conjunto de políticas que dieran sentido al SICA.⁵ No han existido políticas comunes de integración positiva que pudieran justificar la existencia de una institucionalidad comunitaria, con la excepción de la política comercial. El proyecto quedó en manos de la propia dinámica del proceso sin contar con más hoja de ruta que la proporcionada por la política comercial común. El resto había que construirlo “*mutatis mutandi*”, como se ha venido escuchando en estos últimos años; es

5. Ver SICA: Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, 1994; “Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, Harvard-INCAE, 1999; “Centroamérica 2020”, Víctor Bulmer Thomas y Douglas Kincaid, 2001.

decir, ir construyendo según se iba avanzando. Solo recientemente, con la definición de los cinco ejes de la agenda de relanzamiento y el fuerte apoyo de la cooperación internacional, se empieza a definir un catálogo de políticas públicas regionales y otros instrumentos de cooperación regional. La existencia de estas políticas es vital, puesto que no solo justifican la utilidad de una infraestructura institucional que corrija los impactos no deseados en los países por la implantación del mercado regional, sino que definen la metodología institucional del proceso de integración (Wallace, Wallace y Pollack, 2005), estableciendo las reglas del juego en base a los intereses de cada actor. El modo de hacer la integración puede ser una eficaz herramienta para restaurar la juridicidad y la eficacia del Sistema.

Tras estas razones, han brotado algunos de los rasgos más reconocidos y criticados del SICA, como una notable dispersión jurídica o el alto coste de una estructura institucional más numerosa de lo necesario. La profusión de órganos e instituciones sufre las correspondientes dificultades de sostenibilidad y de una gestión eficaz, al no poder contar con los recursos humanos y financieros necesarios. Estos se rigen por criterios de autonomía orgánica, pero suelen carecer de competencias y normas escritas. Tampoco existe una normativa del servicio civil que permita regular la definición de un cuerpo de funcionarios encargados de administrarlo con garantías de solvencia, transparencia y rendi-

ción de cuentas. El reto de la gestión (definición de estrategias, programación, estructura, procedimientos, etc.) puede parecer menor, pero se convierte en un obstáculo a menudo insalvable. De la anterior etapa de reformas surgió un inventario de órganos, instituciones y otras instancias que se elevan a un total de ciento veintidós, actualmente en fase de estudio por parte del Comité Ejecutivo. En teoría, habría que asegurarse que todas ellas estén dotadas de un conjunto de normas, reglamentos y catálogo de recursos humanos homologados por el Sistema.

En cuanto a la toma de decisiones, la Cumbre de Presidentes, que monopoliza el poder de decisión, ha provocado una expansión excesiva de la agenda regional debido a su intensa actividad, lo que complica el seguimiento de las decisiones adoptadas. Esto, conjugado con una escasa dotación y capacidad de las instituciones del SICA, ha redundado en cierto desorden y en el establecimiento de unas reglas del juego poco claras en la toma de decisiones. Un verdadero proceso de reforma debe atender prioritariamente el tema de la eficacia en la toma de decisiones del SICA. En este sentido, es necesario contar con un mayor empuje y una presencia más comprometida por parte de los países miembros, hasta ahora alejados de las dinámicas de acción debido a la inexistencia de integración positiva. La regulación del rol de las presidencias pro-tempore y de los Consejos de Ministros es fundamental para garantizar la vigencia de

los compromisos nacionales y la continuidad institucional. También es necesaria una SG-SICA que sea capaz de coordinar el proceso sin cuestionamientos. En definitiva, se trata de determinar quién debe proponer, quién debe opinar, quién debe decidir y quién debe ejecutar (Caldentey del Pozo, 2013).

Otro de los aspectos que se pueden argumentar como una razón para la reforma es el desequilibrio de intereses y poderes entre los ámbitos nacional y regional, como ya hemos argumentado anteriormente. Uno de los problemas más notorios ha sido la incapacidad para hacer converger las agendas de ambas dimensiones. Los intereses de los gobiernos, representados por los Consejos de Ministros preferentemente, suelen pesar más que los intereses regionales, defendidos por un conjunto de instituciones sin poder de decisión, que en muchos casos arrastran cierto grado de des-

prestigio, siendo tachadas de ineficaces y caras. Las aportaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional están siendo todavía insuficientes para reequilibrar esta balanza.

Finalmente, no es posible llevar a cabo un proceso de reforma que no incida en la búsqueda de un modelo de financiación adecuado. Hasta el momento, no se cuenta con mecanismos de planificación presupuestaria. La información relacionada con las necesidades de financiación emanada de las secretarías del Sistema es insuficiente y poco clara, no siendo públicos ni el volumen de ingresos -por cuotas de los países o procedentes de la cooperación internacional- ni el de gastos -tampoco la naturaleza ni las previsiones exactas de los mismos-, de manera que no es posible avanzar con fiabilidad la situación financiera a la que se enfrenta el SICA.

CUADRO 1

**APORTACIONES Y PRESUPUESTOS ANUALES
DE INSTITUCIONES SELECCIONADAS EN LA INTEGRACIÓN
EN MILES DE DÓLARES PARA EL AÑO 2007**

Instituciones	Cuota anual por país	Presupuesto ordinario anual
PARLACEN	1,700,000.0	10,200,000.00
CCJ	525,000.0	1,575,000.0
SG-SICA ¹	200,000.0	1,887,945.0
SISCA ²	38,000.0	266,000.0
CCAD	20,000.0	140,000.0
ST-CCT	18,000.0	126,000.0
SIECA ³	525,000.0	2,625,000.0
ICAP	85,000.0	510,000.0
CECC	15,000.0	105,000.0
CENPROMYPE ⁴	5,000.0	55,000.0
TOTALES	3,131,000.0	17,489,945.0

1. Con el presupuesto ordinario anual se incluye un porte extraordinario de El Salvador de USD 287,945.00. Con el presupuesto de la SG-SICA se financia otras instituciones y actividades.
 2. El presupuesto de la SISCA comprende una cuota de USD 25,000.00 para el Consejo de Integración Social, CIS, y otra de USD 13,000.00 para el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, COMISCA.
 3. Incluye USD 125,000.00 de aportes de los ministerios a cargo de la Unidad de Transporte.
 4. En el presupuesto anual incluye cuota anual de USD10,000.00 mil del BCIE y OIT.
- Fuente: Secretaría General del SICA (2008). Informe de Asistencia Técnica para el diseño de un mecanismo de financiación del SICA, elaborado por Miguel Chorro. Financiado por el Programa PAIRCA.⁶*

6. El cuadro de la fuente original contiene una errata en la unidad de medida que ya ha sido subsanada en el encabezamiento que aquí se presenta. Las cifras se ofrecen en miles de dólares y no en millones.

En la actualidad, el SICA no cuenta con un presupuesto unificado, sino que se halla desagregado por instituciones. Bajo el presunto respeto a la autonomía jurídica, se esconde en realidad una tendencia a la construcción de espacios de poder desarticulados entre sí, muy vinculados a la cultura política de la región. En otros casos, la SG-SICA es la encargada de administrar aquellas instituciones y órganos que carecen de la infraestructura y financiación necesaria para ejercer sus atribuciones de manera autónoma. En el ámbito presupuestario y administrativo esta diversidad se traduce en la incorporación de fuentes de financiación con orígenes diferenciados y normativas de gestión disímiles, que en algunos casos ha dado lugar al desempeño de actividades y servicios escasamente relacionados con la naturaleza y misión integracionista de algunas instituciones.

Los fondos procedentes de la cooperación internacional, pilar fundamental de la sostenibilidad del SICA, cuentan, asimismo, con un tratamiento distinto en cada institución. Por lo general, suelen gestionarse al margen de los presupuestos ordinarios, en lo que se suele denominar "gestión de programas de cooperación". Son programas que se materializan mediante la creación de unidades de ejecución de proyectos específicas, a las cuales se incorporan el conjunto de recursos necesarios para la ejecución de las activi-

dades y la consecución de los objetivos. Esta práctica suele ser fomentada por los donantes, que buscan de esta manera garantizar la eficacia y la eficiencia de los recursos empleados, pero que terminan contribuyendo de forma negativa a la racionalización y cohesión del Sistema.

La debilidad de esta modalidad de gestión de la cooperación internacional propicia la aparición de problemas de gobernanza sistémica de mayor envergadura. En primer lugar, la paulatina traslación de buena parte de los fondos de la cooperación internacional hacia el SICA, en detrimento de la cooperación bilateral con cada uno de los países, ha generado otro conflicto de fondo relacionado con la disputa y competencia sobre los mismos que se ejerce desde los ámbitos nacional y regional. Por otro lado, la inexistencia de mecanismos de ayuda programática y la escasez de espacios de armonización de donantes dificultan la posibilidad de racionalizar la gestión presupuestaria de los montos procedentes de la cooperación internacional. Obviamente, estos tienen sus propios intereses, pero no parece excesivamente complejo formular mecanismos de asignación presupuestaria con carácter sistémico, especialmente si se dispone de una agenda estratégica muy consensuada, como es el caso. Sí se requiere dotar de mayor cohesión al Sistema.

Condicionantes para una reforma

En el punto anterior se ha visto como existen razones para una reforma institucional del SICA, cuyo origen se encuentra en las dos lógicas que aquí se formulan como hipótesis. Veamos ahora con qué evidencias se cuentan para respaldar la tesis que se propone, qué elementos han estado presentes a lo largo de todos estos años y cómo han condicionado el proceso, de tal manera que nos permitan entender mejor qué factores están propiciando las incoherencias político-institucionales que dan lugar a las reformas.

De las investigaciones que se han venido realizando desde la Fun-

dación ETEA a lo largo de estos años, se ha definido un cuadro de periodización por etapas de la integración centroamericana desde su reactivación (Santos, 2010; Caldentey del Pozo, 2013). Su principal utilidad es la de servir de guía sistemática para el estudio y el análisis de la integración centroamericana, de tal manera que nos permita comprender un hecho puntual sin perder de vista el horizonte del conjunto. Se trata de una herramienta dinámica, abierta a la incorporación de nuevos hallazgos y reflejo, por tanto, de nuestras posiciones. En esta ocasión, nos sirve de orientación para la búsqueda de las evidencias condicionantes.

CUADRO 2

PERIODIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA 1986-2012, TRAS LA REACTIVACIÓN DEL PROCESO.

Fase	Reuniones	Objetivo predominante y reformas	Fechas	Tipo reuniones
Pacificación	Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar	Proceso de paz	1986-1990	Ordinarias
Renovación y reestructuración	Desde la VIII Reunión de Antigua a la XVI Reunión de San Salvador	Reactivación del proceso de integración y construcción de la institucionalidad	1990-1995	Ordinarias
Atonía	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (diciembre 2001)	Dificultades para consolidar el modelo y primer intento de reforma del Sistema	1996-2001	Extraordinarias y solo 3 ordinarias
Recuperación	Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula	Adaptación al nuevo modelo y dinamismo	2002-2008	Ordinarias y extraordinarias
Breve crisis y relanzamiento	Desde la XXXIV Reunión de Managua a la XXXVIII Reunión de San Salvador	Relanzamiento tras crisis de Honduras	2009-2012	Ordinarias y extraordinarias

Fuente: Santos y Caldentey (2010 y 2013).

La reactivación de la integración centroamericana se encontró con una región que debía afrontar la construcción de un Estado democrático de derecho de nuevo cuño en buena parte de los países, bajo condiciones difíciles, tanto a nivel político como económico. La firma de los acuerdos de paz, la alternancia de gobierno, la reconstrucción física de los países tras las guerras y la reconfiguración de las alianzas nacionales, regionales e internacionales; todas ellas requirieron dedicar esfuerzos importantes en el plano doméstico, no advirtiendo las ventajas que ofrecía un espacio regional que había dado lugar a un proceso como el de Esquipulas, desdeñado ante la falta de confianza en su efectividad y entre los propios actores. Es necesario advertir el peso de un escenario como este, o similar, en el momento de la construcción de la infraestructura institucional. La ausencia de algunos países en instituciones clave, como por ejemplo la CCJ, cuestión de manera determinante la participación en una organización comunitaria, superando los límites aceptados en un modelo de geometría variable. Esta situación se produce en fechas tan tempranas como el período posterior a la firma de los tratados (1996-2001), dando lugar a la primera crisis institucional y a la búsqueda de propuestas de reforma en una fecha tan temprana como 1997 (BID-CEPAL, 1997). Las instituciones más afectadas por esta primera crítica fueron el Parlamento Centroamericano y la Corte de Justicia, aunque también aparecen ya los

primeros problemas de sostenibilidad y eficacia.

Durante esta prolongada etapa de renovación y atonía, la reconfiguración de las alianzas económicas y comerciales fue otro factor que generó importantes dudas en los gobiernos acerca de la idoneidad de la integración como instrumento de desarrollo. El envite más fuerte tuvo lugar con la aparición en 1994 del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, promovido por los Estados Unidos, EEUU. El comienzo de las negociaciones para la firma con este país de sendos acuerdos de libre comercio y la sintonía de este discurso con otros procesos cercanos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, despertó enormes expectativas y ensombrecieron el atractivo de la integración, que se vio postergada ante la inmediatez de un potencial tratado de libre comercio con el principal socio de la región.

Otro elemento más que contribuyó a la desconfianza fue el fracaso de la primera agenda de desarrollo regional, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES. Puso de manifiesto la inmadurez en la que se encontraba la integración. Se trataba de un plan bastante ambicioso que acaparaba la práctica total de la agenda regional a corto y medio plazo, requiriendo un alto nivel de coordinación y la utilización de unos cauces institucionales, políticos y financieros de los que se carecía. En gran medida, el incumplimiento del mismo supuso el encuentro con la

verdadera realidad de la integración centroamericana.

Por si fuera poco, las catástrofes del Mitch, George (1998) y el terremoto de El Salvador (2001), condicionaron aún más la agenda. De este escenario se sale tras las conferencias de Washington, Estocolmo y Madrid, que sirvieron para convocar a la cooperación internacional en torno a un Grupo Consultivo que ofreció una salida regional a la crisis. De hecho, la propuesta de Madrid incluía un paquete de proyectos inspirados en la ALIDES, pero las actividades posteriores del Grupo terminaron por incorporarse a la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y México: el Plan Puebla Panamá, en una nueva muestra de falta de confianza en el SICA como marco para solventar los problemas del desarrollo de la región.

Poco después, la implementación de las primeras reformas, la aparición de los fondos de la cooperación internacional y el impulso de la agenda económica permitió un período de cierta recuperación (2002-2008), pese a que ya se empezaba a advertir la fragilidad de la construcción política de Esquipulas. El plano económico y comercial es el protagonista de las buenas noticias, el artífice de la recuperación a lo largo de estos años. Aunque el crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, no registraba ni el dinamismo del resto de América Latina, ni el ahorro necesario para afrontar las importantes brechas en materia so-

cial, sí es posible encontrar avances en materia comercial. La consolidación del mercado regional es lo más destacado, confirmándose como el segundo socio comercial de la región. La confianza que transmite permitió alcanzar la firma del “*Convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana*”, en el 2007, el principal objetivo en materia comercial de la integración. Será un acuerdo incompleto todavía hoy en construcción, pero constituye un hito indudable. Antes, en el 2004, se completaron las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, DR-CAFTA, el instrumento comercial más importante negociado por la región, aunque terminaron siendo concluidas en la práctica de forma bilateral. Todavía, en mayo de 2006, se iniciaron las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de asociación Centroamérica-Unión Europea, en el marco de la II Cumbre Centroamérica-Unión Europea celebrada en Viena ese mismo año. Como es sabido, se trata de un convenio basado en tres pilares: un acuerdo de libre comercio, el mantenimiento del diálogo político que da continuidad al proceso de San José y un tercer eje de cooperación basado en el enfoque regional. Ya hoy finalizado, viene a confirmar la adopción de la vía “*regional*” como estrategia de desarrollo para Centroamérica.

En materia de relaciones internacionales, la irrupción de nuevas alianzas, en gran medida debido a la

influencia y a los cambios de tendencia registrados en América del Sur, constituyó la mayor novedad. El fracaso de las políticas neoliberales del Consenso de Washington había llevado a la búsqueda de nuevos paradigmas en materia de políticas económicas y de desarrollo. Esto afectó también al proceso de integración, como ya se ha indicado anteriormente, registrándose reequilibrios en las alianzas de los noventa que fueron determinantes para la evolución del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y la Comunidad Andina, de los que esta última sale muy perjudicada. Centroamérica también será un escenario de este realineamiento, reviviendo pequeños conflictos de carácter fronterizo sobre todo, cuyas negociaciones vuelven a quedarse fuera del marco de la integración. En este período, es notoria la aparición de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA-TCP, en prácticamente toda la región, contando con mayor presencia en Nicaragua y Honduras. Pero también es necesario destacar el comienzo de la irrupción de capitales procedentes de Colombia y de la influencia política de Brasil, sobre todo en El Salvador. EE.UU y México mantienen intacta su hegemonía, aunque ciertamente con menor protagonismo político. La Unión Europea, UE, y la República Popular China son los otros actores que han incrementado la presencia en la región, si bien con un perfil más atenuado.

En medio de este escenario de realineamiento se producen dos hechos que vuelven a cuestionar las democracias centroamericanas, el segundo de ellos de extrema gravedad. En Guatemala, la escalada de inseguridad y violencia civil alcanza cotas máximas, hasta llegar a colocar bajo sospecha al mismísimo gobierno. Por su parte, en Honduras se produce un golpe de Estado que acaba desalojando al presidente Zelaya del gobierno. La crisis se extiende al SICA, que suspende la participación de Honduras como Estado miembro apoyando la resolución de la Organización de Estados Americanos, OEA, al tiempo que los países del CA-4 proceden a la suspensión del comercio con Honduras. En esos momentos, la región se encontraba en pleno proceso de negociación del marco financiero para el acuerdo de asociación con la UE, al tiempo que estaba definiendo un Plan Plurianual como marco estratégico de actuación del SICA, que seguía sin más orientación de políticas públicas regionales que las mantenidas por la inercia de cada secretaría sectorial.

La otra crisis, la económica que azotaba a la práctica totalidad de las economías desarrolladas, causaba igualmente preocupación, especialmente en un momento en el que los fondos de la cooperación internacional estaban dando ya un impulso significativo en el diseño de las distintas estrategias sectoriales del SICA, mientras que, por el contrario, estaban desapareciendo de

los espacios bilaterales. Es probable que lo anterior se encuentre en el origen del cuestionamiento de los países a la gestión de los fondos de la cooperación por parte de la SG-SICA, especialmente. Y como ocurre en cada crisis, también en esta ocasión nos encontramos con la correspondiente declaración de los presidentes llamando a la reforma institucional. Se produce en el 2009, emanada de la XXXIV Cumbre de Presidentes celebrada en Managua. En este caso, se vuelve a reconocer la debilidad del Sistema para dar respuesta a las necesidades del mismo, acogiendo otra propuesta más de Acciones y Reformas para garantizar la Modernización del SICA, instruyendo al Secretario General a la conclusión de este documento previa consulta con los Estados miembros.⁷

Esta situación se mantiene hasta la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en San Salvador, el 20 de julio de 2010. En ella, los presidentes acuerdan adoptar el marco denominado Relanzamiento de la Integración, que consigue dotar al SICA de una agenda con alto nivel de consenso en torno a cinco ejes de acción: seguridad democrática, integración económica, integración social, prevención y mitigación de desastres naturales y de los efectos del cambio climático y

fortalecimiento institucional. Lo que en el 2010 se veía con cierto recelo, teniendo en cuenta los antecedentes, hoy se constituye por fin como una estrategia que articula con racionalidad la agenda de la integración. En los últimos años, empujados por el Plan de Acción del Relanzamiento de la Integración Centroamericana, se han producido avances en estos cinco ejes. Con un importante protagonismo de los fondos procedentes de la cooperación internacional, fundamentalmente europea y española, se impulsaron algunos procesos decisivos en materia de fortalecimiento institucional y definición de políticas públicas regionales, entre las que merece la pena destacar, por su relevancia para la región, el impulso a la Unión Aduanera o la Estrategia de Seguridad Centroamericana, ESCA.

Con todo, lo más importante es que, al parecer, los países comienzan a situar la integración entre sus prioridades. El actual proceso de reforma es una muestra de ello. El protagonismo de Guatemala y El Salvador en el Relanzamiento, el de Costa Rica y Panamá en la reforma de algunos órganos o el de Nicaragua en el Reglamento de nombramientos, así lo dan a entender. Otros aspectos, como la plena incorporación de la República Dominicana como miembro del SICA, la incorporación de Panamá a la integración económica, una mayor atención en el ejercicio de las presidencias pro-témpore, el seguimiento a las actividades del Comité Ejecutivo o a la evolución de los programas de

7. XXXIV Reunión de Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. Managua, 29 de junio de 2009. Acuerdos, numeral 1, p. 1.

cooperación que se ejecutan en el Sistema, son también significativos de este interés. También la comunidad internacional se muestra interesada en la integración centroamericana, espacio donde cada vez aparecen más asuntos de interés. Solo en los últimos tres años se han incorporado hasta diez nuevos estados observadores, elevándose al número de diecinueve.⁸

En realidad, la integración centroamericana merece ponderar otros aspectos mucho más positivos que se vienen evidenciando. La integración viene demostrando ser el proceso de integración que mejor funciona, el más dinámico y saludable de América Latina. Es, sin duda, el que más acuerdos y de carácter más profundo está consiguiendo poner en marcha en los últimos años, estando en disposición de presentar algunos resultados. Una muestra de ello es que ha conseguido reunir en torno suyo el interés de todos los actores de la región, que lo ven como un proceso irreversible.

Las razones que han permitido alcanzar dicho “*consenso*” en la región sitúa a la integración regional como un marco complementario a las políticas nacionales, más adecuado que otros para apoyar el combate a algunos de los problemas estructurales del desarrollo en Centroamérica (lucha contra la pobreza y la exclusión, dualismo estructural, falta de diversificación y desarticulación productiva, gobernabilidad y democracia, destrucción de los recursos naturales, etc.). Buena parte de los actores entienden que la integración ofrece: a) mayor capacidad de intervención que los Estados nacionales en ámbitos limitados para estos; b) un conjunto de propuestas en políticas públicas de carácter multisectorial (bienes públicos regionales); c) marcos de negociación conjuntos y enraizados en la cultura política centroamericana; d) evidencias de algunas ventajas dinámicas clásicas de la integración (ampliación de mercados, desviación “positiva” de comercio, economías de escala, etc.).⁹

Paralelamente, si bien de manera un tanto fortuita, se ha ido construyendo una compleja coordinación de la política exterior en torno al SICA, que convocó, tanto a los socios tradicionales como a los emergentes de la región, dando lugar a la construcción de una diplomacia de cumbres que apunta hacia cierta regionalización de la política exterior. A ello habría que añadir los significativos avances registrados en los procesos de fortalecimiento institucional, mediante la consolidación de algunos instrumentos de progra-

8. El Sistema cuenta con un grupo de países Observadores Regionales y Extrarregionales. Los Observadores Regionales son: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos de América, Ecuador, Uruguay y Colombia. Los Observadores Extrarregionales son China-Taiwán, España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede y Reino Unido. Haití se encuentra en proceso de incorporación bajo la categoría de Observador Regional.

9. Estos datos proceden de la investigación en curso que, desde la Fundación ETEA, se está llevando a cabo a partir del Foro de Diálogos Centroamericanos, de próxima publicación.

mación, coordinación y ejecución. Todos requieren aún mayores esfuerzos, por lo que un programa efectivo de reformas que insistiera en este enfoque podría convertirse en un factor determinante para el éxito de las mismas. Sin embargo, en el horizonte reciente de la integración latinoamericana aparecen una serie de condicionantes que ponen en riesgo el desarrollo de un escenario de continuidad al que viene teniendo lugar en Centroamérica.

La nueva iniciativa de reforma llega en un momento oportuno al coincidir con una coyuntura favorable, tanto en el seno del SICA como en la propia naturaleza de la integración latinoamericana. Esta coyuntura está marcada por el cierre o finalización de distintos procesos y, por consiguiente, por la definición de un nuevo horizonte estratégico. En primer lugar, en el seno del Sistema, nos encontramos con la culminación de la agenda de la SG-SICA, marcada por la finalización del mandato del anterior secretario y por la recta final de los dos principales programas de la cooperación internacional que estaban financiando una parte importante de las actividades del Sistema: el Programa PAIRCA II y el Fondo España SICA 2010-2013. De cara a una hipotética renovación de ambos, de gran importancia debido a que financian una parte importante del fortalecimiento institucional y de las políticas y agendas sectoriales, parece razonable pensar que la negociación sea emprendida por la nueva cabeza visible de la SG-SICA. No hay que olvidar que la dinámica

creciente que se viene registrando en el diseño e implementación de esta primera generación de políticas públicas regionales es, ciertamente, positiva (Santos y Pozo, 2013). El liderazgo de la SG-SICA es crucial para la continuidad y la coordinación de estos programas con los cinco ejes de la agenda de relanzamiento de la integración.

En segundo lugar, nos hallamos ante la aparición de nuevos paradigmas en torno a la integración latinoamericana, en una nueva “*vuelta de tuerca*” acerca del relato integracionista. Las tendencias que han llegado estos últimos años desde Suramérica dan por fenecido el modelo del regionalismo abierto que había dado lugar a la reactivación de los proyectos integracionistas en Centroamérica y la Comunidad Andina, así como a la creación del MERCOSUR (Santos, 2013). De la propuesta suramericana, gestada al amparo de procesos como la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, o al proyecto de la ALBA-TCP, emerge la idea de un nuevo paradigma más centrado en la política que representaría mejor las aspiraciones de la mayoría de los nuevos gobiernos suramericanos, denominado por algunos autores como “*regionalismo postliberal*” (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010, 2012), pero también “*posthegemónico*” (Riggirozzi, 2012), e incluso “*postneoliberal*” (CRIES, 2012). La emergencia de la Alianza del Pacífico, por otro lado, pone de relieve la vigencia de la apuesta por el libre comercio en América Latina y

por un regionalismo de múltiples facetas e interpretaciones, menos institucionalizado y comprometido.

Por último, dentro de esta misma lógica, todo parece indicar que la región se enfrenta al agotamiento del modelo de desarrollo surgido de Esquipulas, del que la propia reactivación de la integración centroamericana forma una parte sustantiva. A diferencia de lo ocurrido en los últimos años en el sur del continente, y tras la desigual culminación de una serie de procesos estratégicos de relieve, tanto en lo político como en lo económico y comercial (pacificación, democratización, firma del DR-CAFTA, del Acuerdo de Unión Aduanera y del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea), la región sigue siendo muy vulnerable y dependiente, registrando todavía importantes índices de desigualdad, pobreza e inseguridad ciudadana (Martí i Puig y Sánchez Ancochea, 2014). En una América Latina cada vez más heterogénea, ya no es posible equiparar las necesidades e intereses de Centroamérica con las estrategias ni los paradigmas del resto de la región latinoamericana, incluido México. El modelo de desarrollo de Centroamérica se aleja ostensiblemente de este entorno, debido sobre todo a sus condicionamientos geoeconómicos. En este sentido, el ámbito regional ha tomado cada vez mayor protagonismo

para la mayoría de los países, como ya había vaticinado Esquipulas, convirtiéndose en un eje clave a la hora de identificar sus ventajas y desventajas (Rojas y Caldentey del Pozo, 2014). El buen funcionamiento del mercado intrarregional y las expectativas de las incipientes políticas públicas regionales hacen pensar en la idoneidad de la integración como espacio de definición de un modelo de desarrollo para Centroamérica, a diferencia de lo ocurrido en MERCOSUR o en la Comunidad Andina.

Se podría decir, tras este resumido viaje a lo largo del tiempo, que la trayectoria de la integración centroamericana en todos estos años se caracteriza por su inestabilidad y por su convicción a la vez. La inestabilidad puede deberse a las dos lógicas que estamos barajando, pero también a la desconfianza entre los países miembros,¹⁰ a las dificultades para la construcción de un Estado de derecho, al mantenimiento de litigios fronterizos, a las dudas sobre el modelo de integración, a la intervención de actores externos desestabilizadores (Sanahuja, 2012), etc. Esto es, en realidad, la interpretación de los aspectos que nos encontramos al analizar los distintos períodos por los que ha atravesado el SICA. Mientras tanto, la convicción sobre la necesidad de contar con un espacio regional de accionamiento se va haciendo, curiosamente, más firme, como se evidencia en algunas de las decisiones de los países miembros y aliados en los últimos años. La utilidad de la inte-

10. Otros autores utilizan la expresión "socio renuente" para identificar lo que verdaderamente es una actitud de desconfianza entre países socios (ver, p. e. Sanahuja, 2012).

gración como marco complementario a las políticas nacionales, más adecuado que otros, para apoyar el combate a algunos de los problemas estructurales del desarrollo en Centroamérica (Caldentey del Pozo, 2010) no ha dejado de ganar terreno. Pero es cierto que se trata de un hecho relativamente reciente. En realidad, la reputación de la integración se fragua a lo largo de otros períodos más prolongados.

Las reformas del SICA: 1996-2013

Para completar el estudio, una vez revisadas las razones de las reformas y los condicionantes del proceso, nos queda por repasar el catálogo de reformas que fueron implementadas a lo largo de todos estos años. Como ya señalábamos en la introducción, la agenda de reformas tendió a incorporarse en la agenda del SICA de manera permanente con naturalidad, sin que pueda relacionarse con períodos de crisis o situaciones extraordinarias. Este hecho dificulta en cierto modo la diferenciación de las acciones que corresponden a una u otra etapa, aunque es posible identificar el elemento diferenciador o articulador. Por tanto, a efectos de facilitar el análisis, se han delimitado cuatro períodos o procesos de reformas. Son los siguientes:

a) En 1997, una reforma basada en el informe “*Lineamientos para el fortalecimiento y racio-*

nalización de la institucionalidad regional” (BID-CEPAL, 1997), cuyos objetivos se centraron en la unificación y la racionalización del Sistema en su totalidad. Los resultados fueron decepcionantes, limitándose finalmente a las disposiciones de reforma del Parlamento Centroamericano, PARLACEN, y de la Corte de Justicia, las cuales no fructificaron.

b) En el 2004, basada en el informe de “Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional”, de la Comisión *ad hoc*. En realidad, es producto de la incapacidad de la reforma anterior para cerrar el proceso abierto con la Corte y con el PARLACEN. Puede decirse que se centró en los aspectos de coordinación del documento de Lineamientos, aunque sus objetivos fueron imprecisos. Lo más destacado fue el cierre de la reforma del PARLACEN, pendiente desde el proceso anterior.

c) En el 2009, encargada a la Secretaría General del SICA en la XXXIV Cumbre de Presidentes. Es un intento de reabrir de nuevo la agenda reformista para impulsar la integración ante el cambio de administración en la SG-SICA. Reconoce la necesidad de modernizar el Sistema para dar respuesta a las necesidades del mismo. Se ha prolon-

gado a lo largo de varios años sin una agenda muy definida, aunque la incorporación del eje de Fortalecimiento Institucional en la Agenda de Relanzamiento de la Integración, en el 2010, convierte al proceso en parte de la Agenda del SICA.

- d) En el 2012, emanada de las XL y XLI Cumbres de Presidentes, es en realidad una continuidad al proceso de modernización abierto en el 2009. El énfasis se coloca, en esta ocasión, en la necesidad de alcanzar mayores cotas de eficiencia, transparencia y participación.

En todos ellos se observan continuidades y objetivos similares, de hecho lo que destaca es la estrecha conexión existente entre cada uno de ellos: fortalecimiento, coordinación, racionalización y modernización de las instituciones, son conceptos que se utilizan por todos ellos con significados similares. En ningún momento alcanzaron relevancia otro tipo de reformas también muy demandadas, como por ejemplo la de los tratados, pese a que el proyecto de Tratado Único ha aparecido de forma recurrente y contó con fondos de la cooperación europea para estudiar su viabilidad y conveniencia. Ha tenido importantes valedores dentro del Sistema, pero ninguno de ellos pertenecía al entorno de los Estados miembros, que son quienes gestionan los órganos decisores.

Otros elementos que merecen la pena ser destacados son los grupos u órganos ejecutores, los documentos que los sustentaron o los plazos en los que se ejecutaron. En estos casos no encontramos la continuidad que sí encontrábamos en el objeto de las reformas. En las dos primeras ocasiones las reformas se encargaron a sendos grupos vinculados con los Estados, el de Representantes de Alto Nivel de los gobiernos centroamericanos y el Grupo *ad hoc*. Los expedientes infructuosos presentados por estos llevaron en la tercera etapa a elevar el encargo a la SG-SICA, un órgano sistémico. Los resultados obtenidos son mucho más satisfactorios, aunque los Estados miembros dieron muestras de su disconformidad en la etapa final de los mismos. En esta última etapa, el encargo recae nuevamente sobre las Cancillerías, quienes ya se encontraban tras los grupos específicos de las primeras fases.

En cuanto a las evidencias técnicas que las sustentan, se puede decir que el documento de Lineamientos, del BID-CEPAL, ha sido el único encargado a tal efecto. El documento de la Comisión *ad hoc* de la segunda etapa del proceso es más político que técnico, y no circuló públicamente fuera del Sistema. En el entorno de la integración se han publicado otros documentos relacionados, entre los que destaca el de Beneficios y Costos (CEPAL, 2004) y los tres informes del Estado de la Región (2003, 2008, 2011), especialmente los de 2004 y 2011, que tocaban con mayor intensidad el

tema de la integración. Pero, en general, las razones técnicas que justificaban emprender un proceso de reformas no se abrieron al debate público hasta el período de 2009 en adelante. Hasta ese momento, se podría decir que estaban basadas en la percepción del mal funcionamiento por parte de los representantes de turno de los Estados miembros y de sus asesores.

Los plazos para la ejecución son otro elemento distintivo. Por lo general, se han demorado en el tiempo, lo cual es lógico en una dinámica como la del SICA, pero puede haber sido un factor que haya influido en su ineficacia. Esto ha ocurrido en las tres primeras etapas, estando por ver el plazo de ejecución de la reforma actual, que data de poco más de un año del acuerdo de lanzamiento. Todos estos elementos, en su conjunto, han contribuido a la creación de una agenda paralela de reformas y a su normalización, lo cual ha desactivado los posibles efectos positivos procedentes de la innovación, pues se ha convertido en una actividad regulada. Sin embargo, del mismo modo, ha evitado los efectos negativos procedentes de la percepción de crisis en el sistema, que suelen acompañar a todo proceso de reforma.

La reforma de 1997 no tuvo éxito ni consiguió mejoras sustanciales. Fue encargada a un grupo denominado "Representantes de Alto Nivel de los gobiernos centroamericanos", mientras que la parte técnica

recayó en un grupo de análisis formado por el BID y la CEPAL. El documento "*Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional*" (BID-CEPAL, 1997) recoge de manera exhaustiva la problemática observada, destacando la dispersión y heterogeneidad institucional, tanto en el origen como en los niveles de participación, el crecimiento en el número que se estaba produciendo y el creciente coste en los niveles de financiación que se estaban generando.

Los primeros años de reactivación evidenciaron problemas de coordinación sistémica y dispersión de funciones entre los órganos principales. Particularmente, la ineficiencia a la hora de priorizar, dar seguimiento y ejecución a una creciente agenda de mandatos presidenciales e iniciativas estratégicas dejó patente las necesidades técnicas y de financiación del Sistema. También aparecen ya las primeras manifestaciones de distanciamiento y falta de armonización entre los niveles nacional y regional. Aunque no hay un cuestionamiento explícito, detrás de todas las propuestas subyacen las incoherencias entre la aspiración comunitaria expuesta en el diseño del marco jurídico y la verdadera intención de los países por salvaguardar las prerrogativas intergubernamentales. Llama la atención, sin embargo, el escaso espacio de tiempo que había transcurrido desde la aprobación de los Tratados.

Algunos ejemplos ilustrativos de la propuesta son los casos de la

creación del Comité de Enlace y de la unificación de secretarías sectoriales. En el primer caso, se trataba de sustituir un órgano comunitario decisorio, como eran los Comités Ejecutivos, por otro intergubernamental, cercenando de esta manera la representación de intereses comunitarios. En el caso de la creación de una Secretaría General unificada, cuestionaba de forma clara la multidimensionalidad del Sistema por una supuesta eficiencia sistémica, aunque a la vista de la evolución actual del proceso, no es posible pensar cómo podrían gestionarse la multitud de agendas existentes desde un solo órgano. Ninguna de las dos propuestas tuvo mayor repercusión.

La propuesta de la acción de reforma se situaba sobre la práctica total de órganos e instituciones del Sistema. Pero terminó reduciéndose a los dos órganos más costosos y con menos atribuciones en la agenda: la CCJ y el PARLACEN. Ambas instituciones fueron muy controvertidas desde los inicios, debido a la incompatibilidad existente entre los países miembros a la hora de entender sus respectivas competencias, atribuciones y dimensión. Tanto las propuestas incluidas en el documento de Lineamientos como las finalmente promovidas por el SICA resultaron infructuosas. Las primeras buscaban conjugar mayores dosis de racionalidad, eficacia y eficiencia. Por su parte, las propuestas que se intentaron poner en marcha parecieron responder, más bien, a un intento de reducir el coste de la estructura institucional del SICA, anticipando

las dificultades de sostenibilidad que han caracterizado al proceso a lo largo de su existencia.

En diciembre de 2003, la XXIII Reunión de Presidentes decidió abrir un proceso de revisión de las decisiones presidenciales de 1997 relacionadas con las reformas emprendidas. Poco después, en la Cumbre Extraordinaria de febrero de 2004, celebrada en Guatemala, se acordó la creación de una Comisión *ad hoc* encargada de elaborar una propuesta para el “Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”. Así, en la XXIV Reunión de Presidentes, celebrada en diciembre de 2004 en San Salvador, se aprobó un nuevo paquete de acuerdos de reforma que, en realidad, vienen a ser una continuación del proceso anterior.

En esta ocasión, se podrá finalmente cerrar la reforma de la CCJ y del PARLACEN, si bien con un alcance mucho más modesto del que se aspiraba en primera instancia. El resto de acuerdos de reformas recogen una amplia gama de mejoras en torno a problemáticas ya identificadas anteriormente, pero indicando que no requerían la reforma de instrumentos. Entre ellas destacan la activación del Comité Ejecutivo -tras desterrar la idea del anteriormente propuesto Comité de Enlace-, la revisión de la participación de los Estados en los distintos órganos del SICA, el inicio de un proceso de replanteamiento y ordenamiento institucional, la revisión del cumplimiento de los mandatos presi-

denciales, la reactivación de la comisión de secretarías, el impulso al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y particularmente del Comité Consultivo del SICA, la propuesta de creación de un órgano de contraloría del Sistema y la elaboración de una propuesta sobre la viabilidad de conformar un presupuesto único para el financiamiento de la institucionalidad regional.

Las reformas venían a incidir en una mayor coordinación sistémica. Tuvieron relativo éxito y largo aliento; en general, introdujeron mejoras en las capacidades del SICA: en la coordinación interinstitucional con la incorporación de la Comisión de Secretarías, sustitutivo de la idea inicial de unificación de instituciones; y en la constitución del Comité Ejecutivo, hecha efectiva algún tiempo después. En cuanto a su impacto más visible, es necesario destacar que consiguió atemperar la polémica con la CCJ y el PARLACEN, aunque ninguna de estas dos instituciones ha conseguido superar los niveles de impopularidad alcanzados en esta época.

El tercer período de reformas tiene su inicio en el 2009 pero, a diferencia de las anteriores, no parte de un plan global ni va a surgir de un mandato específico recogido en la Reunión de Presidentes de turno. Se trata de un conjunto de propuestas recogidas en diversos mandatos presidenciales de modernización, centrados en el principio de la eficacia. La responsabilidad recayó en la Secretaría General, impulsada por la

nueva administración. Tuvo un importante apoyo en la regularidad que muestra el proceso y en el pragmatismo desde el que se afrontó, además del papel de coordinación del Comité Ejecutivo.

El programa de modernización de la Secretaría giraba en torno al Plan Plurianual 2009-2011. Dentro de este proceso, se pusieron en marcha otras dos propuestas complementarias con un claro afán reformista: la propuesta de Tratado Único y el documento de "Lineamientos para el establecimiento del mecanismo de financiamiento autónomo". Unos y otros se vieron frustrados por la aparición de la crisis de Honduras y la posterior aparición de la propuesta de relanzamiento de la integración centroamericana, que dará lugar al Plan de Acción del SICA, vigente actualmente.

De cualquier manera, generó avances importantes en la modernización del Sistema, especialmente en el seno de la SG-SICA. En esta, se llevó a cabo una reforma del organigrama y de las funciones de dirección; se crearon las direcciones de Planificación y de Seguridad Democrática; se revisaron los procesos administrativos en la Dirección de Finanzas; y se impulsó el trabajo de la Asesoría Jurídica, que ofreció muy buenos resultados. También se mejoró en la definición de normativas y en los mecanismos de seguimiento de mandatos presidenciales y en los de fiscalización, consiguiendo activar el Consejo Fiscalizador Regional, CFR. El apoyo de la cooperación

internacional, a través del Fondo España SICA y del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA, de la Unión Europea, fue determinante, ambos con un importante componente de fortalecimiento institucional.

En la actualidad, nos encontramos ante un nuevo impulso reformista que debe ejercer de cierre a esta larga etapa de ajuste institucional. La inclusión del Fortalecimiento Institucional como un eje estratégico de la Agenda de Relanzamiento hace permanente la actuación sobre los distintos órganos e instituciones del Sistema, adaptándolas a la dinámica de la integración. Aunque un proceso de fortalecimiento institucional regular no es excluyente de un proceso de reforma, sí se puede pensar que termina por normalizarla. No se puede hablar ya de las reformas del SICA como una agenda extraordinaria o representativa de una crisis sistémica, sino más bien de una permanente adaptación a las dinámicas institucionales del SICA, lo cual parece una acción bastante razonable. Pero esta normalización significa también que las actuaciones en el fortalecimiento institucional no pueden ya ser designadas como reformas, puesto que forman parte de la propia agenda. Además, la reciente coincidencia con la renovación de los cargos en un buen número de órganos contribuye a racionalizar el proceso, puesto que delimita la responsabilidad y la sitúa temporalmente en un período administrativo determinado, permitiendo una mayor capacidad de planificación.

La XL Cumbre de Presidentes celebrada en Managua a finales de 2012 instruyó a los cancilleres a una profunda y exhaustiva evaluación de todos los órganos del SICA, y a presentar en un plazo no mayor de cinco meses las reformas correspondientes para garantizar la eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos de todos los países del SICA, comenzando por una nueva revisión del estado de cumplimiento de mandatos presidenciales. Llama la atención este mandato, puesto que en esos momentos aún estaban siendo ejecutadas algunas de las acciones reformadoras correspondientes a la etapa anterior. Y, lo que es más, existía ya un trabajo de fortalecimiento institucional que había sido incluido como eje de la Agenda de Relanzamiento. Solo cabe pensar que los Estados no mostraran su acuerdo con el proceso de reformas que se estaba llevando o que lo consideraran como una actividad propia del eje de fortalecimiento. En todo caso, nos muestra la delgada línea existente entre uno y otro aspecto.

La pasada XLI Cumbre, celebrada en junio de 2013, aprobó la correspondiente resolución sobre la reforma, en este caso mediante los nombramientos de los máximos dirigentes de las secretarías por el sistema de rotación, la aprobación de la propuesta del Comité Ejecutivo de órganos que componen el SICA, el ordenamiento de los mandatos presidenciales o el borrador de presupuesto único equitativo con ajuste de cuotas.

La medida sobre la asignación de cargos dirigentes de los distintos órganos por rotación entre los países miembros tiene elementos positivos y otros no tanto. Mejora la participación de los países, haciéndolos responsables de la gestión, pero eso no garantiza la idoneidad. De cualquier manera, no empeora el modelo anterior, exento de criterios de regulación.

La aprobación por parte del Comité Ejecutivo del plantel de órganos que conforman el Sistema es una necesidad apremiante que por sí misma puede aportar una importante dosis de orden, coherencia y rigor al Sistema. Tras los avances realizados desde la Asesoría Jurídica durante el pasado ejercicio, no debería demorarse en el tiempo, sobre todo porque está directamente relacionada con la elaboración del borrador de presupuesto único, otro reto de envergadura para los Estados miembros. Algo similar podría decirse acerca del ordenamiento de los mandatos presidenciales, con el que se trabaja también sobre avances sustanciales.

En definitiva, el período 2013-2016 deber ofrecer resultados de forma inexcusable. Pero no está claro que ello vaya a ser posible. Sigue faltando un posicionamiento político público por parte de los Estados miembros sobre los verdaderos objetivos de la integración y sobre el funcionamiento de la gobernanza del SICA. Las últimas decisiones de los Presidentes parecen avanzar en este sentido. Su

apuesta por una gobernanza de cooperación intergubernamental en una serie de temáticas donde se pueden alcanzar consensos a partir de intereses comunes parece más clara que nunca. La integración no debe girar sobre las instituciones sistémicas sino sobre las políticas.

Un autor como Caldentey del Pozo (2013 y 2014), buen conocedor del proceso, señala otra batería de problemas que debe resolver el Sistema con cierta urgencia para garantizar el éxito en este nuevo período, algunas de las cuales se contemplan ya en el horizonte del SICA. Un comentario sobre su diagnóstico quedaría como sigue:

- El funcionamiento de la CCJ, indispensable para garantizar la juridicidad del proceso. Es esencial que los Estados miembros respeten su rol pero también que sus responsables faciliten un proceso de autorreforma que elimine las competencias que no son indispensables para la integración y que ahuyentan a los estados miembros, así como que acepten medidas de racionalización de su estructura.
- Las instituciones del Sistema plantean problemas de gestión pública eficiente: administración separada y heterogénea, ausencia de normativa del servicio civil centroamericano, gestión de recursos humanos, etc. La aprobación del catálogo definitivo de órganos

del SICA debe garantizar que estas debilidades sean solventadas.

- La ausencia de un presupuesto único del Sistema y de mecanismos regulares y transparentes de elaboración, aprobación y seguimiento presupuestario son, en estos momentos, obstáculos insalvables para normalizar el funcionamiento del SICA.
- Resulta, por tanto, imprescindible poder contar con un mecanismo de financiación estable y suficiente del Sistema. Sin él no es posible plantear una gestión pública eficiente. El debate está más abierto que nunca, pues existen diversas posibilidades más allá de las cuotas nacionales.
- La creación de un espacio de armonización y coordinación de socios y donantes del SICA puede ayudar a encontrar dicho mecanismo de financiación.
- Se hace necesario, igualmente, garantizar el funcionamiento regular de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas. Solo de esta manera se alcanzará la legitimación y el grado de confianza necesaria sobre el proceso.
- Los aspectos anteriores deben culminar con una revisión eficiente de la asignación de

competencias que vayan más allá de la naturaleza de sus actos: revisar los reglamentos que definen la toma de decisiones; los procesos de negociación, ejecución y seguimiento; o la vinculación de la participación de las administraciones nacionales en los proyectos de índole regional, tales como la puesta en marcha de políticas regionales o procesos similares.

Conclusiones

En el presente trabajo se ha estudiado el proceso de reformas institucionales que han tenido lugar en el SICA desde 1996. Se ha realizado desde un enfoque político e institucional, atendiendo a tres aspectos: las razones que dieron lugar a las reformas, los condicionantes de la integración centroamericana como argumento explicativo y un breve recorrido por los distintos episodios de reforma que se han identificado.

La hipótesis que se plantea advierte la existencia de una doble lógica o realidad política que estaría incidiendo en el proceso sin cuya advertencia resulta difícil resolver los problemas estructurales que aquejan al Sistema por más que se introduzcan reformas. Una primera sería la incoherencia entre un marco jurídico de inspiración comunitaria y unas instituciones diseñadas para responder a una retórica intergubernamen-

tal. La segunda realidad es la inacción política a lo largo del proceso, debido a la inexistencia de una política de integración clara por parte de los Estados miembros.

Se ha pretendido evidenciar la existencia de un claro desarreglo entre la naturaleza jurídica y la institucional del conjunto de instituciones del SICA, un desajuste entre lo jurídico y lo político, entre la aspiración ideal y el pragmatismo de la realidad. El Sistema cuenta con una estructura institucional compuesta por órganos comunitarios que no están integrados por funcionarios comunitarios y que, por consiguiente, no defienden los intereses comunitarios.¹¹ Esto significa que el poder real y efectivo se encuentra en manos de los Estados, también la responsabilidad sobre la integración centroamericana. Pero los Estados miembros, como rectores de los órganos comunitarios, no han sido capaces de crear un proyecto político claro, como sí existió en la década de los sesenta, ni tampoco supieron articular estrategias capaces de promover la integración positiva mediante políticas públicas regionales que respondieran a las nuevas necesidades de un mercado regional integrado y justificaran la creación del SICA. Sin políticas que la identificaran, proyectó una imagen de ensimismamiento, de ser un fin en sí misma, y no ha sido reconocida como un instrumento de desarrollo

complementario para los países de la región. De la misma manera, sin políticas que visibilizaran e identificaran los intereses del conjunto de actores afectados por la irrupción del mercado regional, se propició que la integración se viera como una cuestión meramente intergubernamental, que afectaba únicamente a los intereses nacionales. Pero nada más lejos de la realidad, puesto que las regulaciones nacionales no pueden hacer frente a los problemas resultantes del libre movimiento transfronterizo de capitales y mercancías.

Si bien parece posible hacer funcionar el Sistema manteniendo la incoherencia entre el marco jurídico y el institucional, no parece posible hacerlo sin la existencia de un conjunto de políticas regionales que lo justifiquen. De hecho, se argumenta que es el ejercicio de estas políticas el que ofrece la metodología que permite operar al Sistema a pesar de la existencia de dicha incoherencia, como se observa en los últimos años. Ello es debido a que las políticas públicas actúan como espacios donde se equilibran los distintos intereses de los actores, permitiendo definir las reglas de juego que están dispuestos a aceptar. Solo en los últimos años han empezado a surgir procesos de políticas públicas regionales o similares. Y ha sido este interés el que podría estar detrás de los avances registrados en el proceso en dicho período.

A lo largo de la trayectoria del SICA existen razones que justifican la implementación de sendos proce-

11. Con la excepción ya señalada de las Secretarías, sin capacidad decisoria sobre el Sistema.

sos de reforma, debido a que el funcionamiento de los órganos e instituciones del SICA registran debilidades objetivas. Sin embargo, durante buena parte del proceso, el Sistema no ha contado con los incentivos ni con los instrumentos necesarios para implementar procesos de reforma eficaces.

También existen condicionantes de otra índole, ajenos o al menos no achacables directamente a la integración, que han afectado al funcionamiento óptimo de las instituciones del SICA. Aspectos como la desconfianza entre los países, los dispares niveles de desarrollo de los países miembros, el mal funcionamiento de las instituciones nacionales, las dificultades en la reconstrucción del período post-Esquipulas, las catástrofes naturales o la injerencia de agentes externos, entre otros.

En cuanto a los distintos procesos de reforma registrados desde la creación del SICA, destaca la notable uniformidad en su catálogo de propuestas, tanto en lo que se refiere a los órganos como en lo que se refiere a las medidas. Nos da una idea de la pervivencia de una problemática que no termina de resolverse, quizás por la ausencia de un diagnóstico más certero. El hilo conductor ha sido la irracionalidad del Sistema, el mal funcionamiento y el alto coste, en general. Pero las evidencias que respaldan con rigor dichos argumentos son escasas y desactualizadas en algunos casos. Esto hace pensar que el Sistema funciona peor y es menos eficiente.

El protagonismo a la hora de identificar la necesidad de reforma, implementarla, darle seguimiento y evaluarla ha corrido a cargo de los Estados miembros, con la excepción del período de 2009, que recayó en la SG-SICA. Por lo general, estos han confiado su definición a grupos específicos convocados *ad hoc*, pero no ha existido un debate público que valorara las intervenciones. La excepción es la etapa bajo la responsabilidad de la SG-SICA, donde sí se consiguió abrir un debate que convocó a una parte de la comunidad de expertos y técnicos conocedores de la integración centroamericana. Los logros y avances de este período son reveladores.

Los procesos de reforma han dejado de ser una agenda específica sustantiva, incorporándose virtualmente a la agenda estratégica del SICA. Las reformas no se asocian ya a una situación de crisis. La normalización de las acciones de intervención en los órganos y estructura del SICA a partir de la definición del Fortalecimiento Institucional como un eje de la Agenda de Relanzamiento la aleja de cualquier consideración de situación extraordinaria o crítica, como sí fue considerada en los primeros episodios. Esto es un hecho positivo, puesto que el cambio y la adaptación institucional es una cualidad exigida por la dinámica de funcionamiento del Sistema. Es también motivo de mejora en la imagen del SICA.

En el período 2009-2013 se han alcanzado mejoras en los pro-

cesos de fortalecimiento y reforma institucional. Pero todavía existen debilidades importantes y deficiencias que corregir. La etapa que se ha abierto recientemente debe impulsar definitivamente las transformaciones necesarias. Entre las que deben enfrentarse de manera prioritaria estarían: a) el desequilibrio de poder entre lo nacional y lo regional, favorable al primero; b) la inexistencia de un conjunto de reglas claras en la toma de decisiones; c) la urgente definición del catálogo de instituciones y órganos pertenecientes al SICA; d) la dotación de un presupuesto unificado para el Sistema; y e) la insuficiencia de capacidad en las instituciones regionales, especialmente en lo referente a la gestión de los recursos humanos y a la gestión presupuestaria.

En definitiva, los dilemas que enfrenta la integración centroamericana de cara a este nuevo período son ahora más atenuados. Las reformas experimentadas a lo largo de todos estos años nos permiten confirmar la renovación de la apuesta por el intergubernamentalismo. Aunque persisten los desajustes institucionales con algunos aspectos del marco jurídico vigente, no parece que sean un factor determinante para la obstaculización del proceso. En este sentido, la puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas sectoriales de carácter regional -de las cuales la Unión Aduanera o la Estrategia de Seguridad Centroamericana podrían ser los ejemplos más ilustrativos, aunque no los únicos- es una condición indispensable, puesto

que permite contar con instrumentos que intentan resolver el impacto propiciado por la implementación del mercado regional, dando contenido y sentido al SICA, al tiempo que ofrecen beneficios tangibles a las sociedades centroamericanas.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *“Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”*, 3ª edición, Ed. Deusto, 589 pp. (1ª edición en inglés 2010).
- Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2008). *“Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones”*. ICEI. Madrid.
- BID-CEPAL (1997). *“La integración centroamericana y la institucionalidad regional”*. CEPAL México.
- Caldentey del Pozo, P. (2013). *“La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”*, pp. 189-204. En S. Arriola, R. Garranzo y L. Ruiz Jiménez (coordinadores), *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post 2015*. Ed. SEGIB/AECID. 317 p.
- _____. *“La integración regional, ámbito emergente de*

políticas de desarrollo en Centroamérica (2012). En Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 30. ICEI, Madrid.

_____. *“Panorama de la integración centroamericana: actores, dinámicas e intereses”* (2009). En Revista de Fomento Social n° 255 (julio-septiembre de 2009), pp. 423-458.

_____. *“Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto institucional”* (2004). Informe beneficios y costos de la integración centroamericana. (CEPAL-SICA).

Caldentey del Pozo, P. y Romero, J. J. (2010). *“El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”*. Colección Estudios Centroamericanos, n° 1. Fundación ETEA. San Salvador.

CEPAL-SICA (2004). *“La integración centroamericana: beneficios y costos de la integración”*. México.

CEPAL (2001). *“El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración”*. México, 1995.

_____. *“Transformación productiva con equidad”* (1990). Santiago de Chile.

Da Motta Veiga, P. y Ríos, S. P. (2007). *“O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”*. En CEPAL, Serie Comercio Internacional n° 82. Santiago de Chile.

Hodgson, G. (2004). *“The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism”* (Routledge, London, 2004).

Martí I Puig, S. y Sánchez-Ancochea, (2014). *“Handbook of Central American Governance”*. Routledge International Handbook. London and New York, 2014.

Mejía, O. (2013). *“La naturaleza jurídica del SICA, el derecho de la integración centroamericana y su traslado a las legislaciones nacionales”*. En Santos, F. y Pozo, O. *El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*. Colección Estudios Centroamericanos n° 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013, p. 127-143.

_____. *“La Unión Europea como modelo de integración. Análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana”*. Editorial

- Universitaria UNAN-León, Nicaragua. 2008.
- Miranda, O. (2013). *“Derecho comunitario de Centroamérica”*. UCA editores. San Salvador.
- PNUD (1990). *“Desarrollo Humano. Informe 1990”*. PNUD-Oxford University Press. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.
- Programa Estado de la Nación (2011). *“Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. (2008). Tercer Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. (2003). *“Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región (1999). *“Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”*. San José.
- Riggirozzi (2012). *“Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemonico en América Latina”*. En Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires, p. 129-152.
- Rojas, F. y Caldentey del Pozo, P. (2014). *“Central America’s Relations with Latin America”* En Handbook of Central American Governance. Routledge International Handbook. London and New York, 2014, pp. 322-334.
- Salazar, C. (2013). *“El Derecho Comunitario y la construcción institucional del SICA. Razones para una reforma”*. En El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina”. Colección Estudios Centroamericanos nº 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013, p. 99-126.
- _____. (Compilador). *“Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana”* (2011). Secretaría General del SICA, San Salvador.
- _____. *“El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político”*. En *“El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”* (2010). Colección Estudios Centroamericanos, nº 1. Fundación ETEA. San Salvador, pp. 287-319.
- Salazar, C. y Ulate, E. (2013). *“Manual de Derecho Comunitario”*

- Centroamericano". Salazar y Ulate editores. San Salvador.
- Sanahuja, J. A. (2012). "*Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR*". En Serbin, A.; Martínez, I. y Ramanzini, H. (Coord.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires, p. 19-72.
- _____. "*Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*". En Martínez, L.; Peña, L.; y Vázquez, M. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Buenos Aires, p. 11-54.
- Santos, F. (2013). "*Cambios en el escenario del regionalismo latinoamericano. Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal*". En *El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*. Colección Estudios Centroamericanos n° 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013, p. 33-60.
- Santos, F. y Pozo, O. (2013). "*El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*". Colección Estudios Centroamericanos n° 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013.
- _____. "*El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional*". En "*El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*". Colección Estudios Centroamericanos, n° 1. Fundación ETEA. San Salvador, pp. 259-286.
- Serbin, A.; Martínez, L. y Ramanzini, H. (Coord.) (2012). "*El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*". Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. CRIES. Buenos Aires.
- Wallace, H., Wallace, W. y Pollack, M. A. (2005). "*Policy-making in the European Unión*". Fifth edition. Oxford University Press, 2005 ◇

De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad

Daniel Matul Romero*

Andrés Palacios Rodríguez**

EL ARTÍCULO RECOGE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA, DESDE EL INICIO DE CONDECA HASTA EL NACIMIENTO DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, TMSD. TAMBIÉN SE ABORDA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SURGIDA DE LA FIRMA DEL TMSD, ASÍ COMO LOS RETOS Y DESAFÍOS ACTUALES EN EL PANORAMA DE LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA.

PALABRAS CLAVES: SEGURIDAD REGIONAL; DEMOCRACIA; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: REGIONAL SECURITY; DEMOCRACY; CENTRAL AMERICA

Introducción

Es innegable el impacto que la Guerra Fría ha tenido, tanto para el desarrollo de las relaciones interna-

cionales, como para los esquemas de seguridad del mundo. Al calor (o al congelamiento) de la Guerra Fría se construyeron los esquemas de seguridad colectiva en el marco de Naciones Unidas; la Organización del Atlántico Norte, OTAN; la creación del Tratado de Asistencia Recíproca, TIAR, o Pacto de Bogotá y su órgano operativo, la Junta Interamericana de Defensa, JID; así como el Consejo de Defensa Centroamericano, CONDECA, y su órgano subsidiario, la Comisión Permanente del Consejo de Defensa Centroamericano, COPECODECA.

La Guerra Fría, por tanto, sigue siendo, el parteaguas que redefinió, en buena medida, los esquemas de seguridad a nivel global, una

* **Máster en Administración de Empresas y Relaciones Internacionales, Coordinador del Área de Gestión Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Correo electrónico: dmatul@icap.ac.cr

** **Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional, Asistente Ejecutivo del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Correo electrónico: apalacios@icap.ac.cr

Recibido: 13 de junio del 2014.

Aceptado: 20 de agosto del 2014.

vez que se dio por terminado el conflicto Este-Oeste y el desmantelamiento paulatino del llamado Muro de Berlín. Ciertamente las transformaciones que se pueden observar a partir de estos hechos han llevado, no solo a la construcción de nuevos enfoques, sino, también, a la práctica de novedosas y renovadas estrategias en materia de seguridad y defensa. Las transformaciones, por ejemplo, en la renovación de las llamadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, OMP, de Naciones Unidas; el Documento Solana, sobre “Una Europa segura en un mundo mejor”; como las discusiones en torno a la reforma de la Organización de Estados Americanos, OEA, y el papel de la JID *vis-á-vis* la Comisión de Seguridad Hemisférica, para citar unos breves ejemplos.

Como resultado de estos cambios, en alguna medida, las fronteras estatales empezaron de dejar de constituir en el factor determinante de la confianza o desconfianza mutua entre los Estados y basamento jurídico indispensable para asegurar la independencia jurídica de las naciones. Esto significó, entre otras cosas, que un cambio en las nociones de paz y seguridad se había operado en los centros de decisión mundial; así como en las percepciones de las potencias.

El replanteamiento de las opciones de paz y seguridad en un período de descongelamiento global acarrearó, como era de esperarse, el origen de las amenazas a la paz, la seguridad y la estabilidad globales.

En todos los casos, los Estados, sea de forma individual o en el marco de órganos multilaterales redefinieron de manera expresa las nuevas dimensiones de sus amenazas. En el caso de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha ampliado considerablemente el espectro de situaciones o hechos que ha considerado como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como el caso de la Declaración del Presidente del Consejo, de 31 de enero de 1992; o las Resoluciones 1540 (2004), 1373 (2001), 808 (1993), 929 (1994), 1296 (2000), entre otras.

De igual manera, en Europa, con la creación de la Política Exterior de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (1999) y la implementación de los objetivos estratégicos planteados por Javier Solana, en el documento, “Una Europa segura en un mundo mejor”, se decantó por la redefinición de una serie de nuevas amenazas.

Como resultado de este proceso, la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en México en octubre de 2003, definió, también, la agenda de seguridad para el hemisferio. En esta oportunidad, la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, da cuenta de una lista amplia de fenómenos que se consideraron “amenazas a la seguridad” y que, además, fueron divididas en dos categorías. Por un lado, aquellos fenómenos de carácter tradicional que fueron relevantes durante la Guerra Fría y, por otra parte, se destacaron los fenómenos

“novedosos” que plantean desafíos no solo en términos del uso de fuerzas armadas; sino, también, en términos económicos, políticos, ambientales y sociales, entre otros. A

estos fenómenos de carácter multidimensional se les denominó, nuevas amenazas, amenazas emergentes, amenazas no-tradicionales, entre las principales acepciones.

GRÁFICO 1

CRONOLOGÍA DE LOS ACUERDOS, ESTRATEGIAS E INICIATIVAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD REGIONAL EN CENTROAMÉRICA

1945 – 2011



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Centroamérica, la región también definió sus prioridades en materia de seguridad. Por un lado, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, TMSD, redefine en tres dimensiones el concepto de seguridad, así como sus amenazas. Estos tres ámbitos de la seguridad democrática son: 1) el Estado de Derecho; 2) la seguridad de las personas y sus bienes y; 3) la seguridad regional. Posteriormente, en el “Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región”, se definen las prioridades en la materia para los países del área.

“La región Centroamericana es considerada por los actores

de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones el crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos: bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas.”

Las inquietudes en materia de seguridad y, particularmente, aquellas que tienen que ver con la seguridad de los Estados Unidos de América, también han estado presentes en los diferentes análisis que se hacen desde los centros de toma de

decisión o de centros académicos especializados en el tema. Por ejemplo, tanto en el Plan Estratégico en material de política exterior, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, para el período fiscal 2007-2012; así como los informes de centros académicos, como el Centro de Estudios Interamericano de la Universidad de Laval (Canadá); el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, del Instituto para el Estudio de la Diplomacia, de la Universidad de Georgetown; así como el Council on Foreign Relations, han destacado la relevancia del hemisferio en materia de nuevas amenazas.

En suma, en el contexto de las nuevas realidades planteadas por el fin de la Guerra Fría, el descongelamiento de las relaciones Este-Oeste; así como por la transición a la democracia, que experimentaron la mayor parte de países del continente, los abordajes a la agenda de seguridad hemisférica demandaron un mayor consenso alrededor de una serie de valores e intereses compartidos en materia de seguridad. Como un primer paso y con el objetivo de desarrollar enfoques más apropiados, que reconozcan la existencia de amenazas de carácter no tradicional, los países del hemisferio avanzaron hacia la construcción de regímenes internacionales que reconocieran la existencia de una serie de amenazas de carácter no tradicional que, además, poseen una naturaleza diversa y multidimensional. El TMSD es el resultado de un esfuerzo regional

por actualizar los esquemas de seguridad prevalecientes.

La transformación de los instrumentos regionales: de CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática

CONDECA: una aproximación general de su estructura y funciones

El texto del Tratado de Defensa Centroamericana, firmado el 4 de junio de 1965, en la ciudad de Managua, Nicaragua, crea un mecanismo de defensa colectiva cuya responsabilidad recayó sobre el Consejo de Defensa Centroamericana, como el resultado la compleja transformación que sufrió el mundo luego de la II Guerra Mundial, pues, en los considerandos del Tratado se establece lo siguiente, *“Que el sistema democrático de Gobierno siempre está expuesto a las amenazas de carácter subversivo de origen externo entre las cuales destaca en la actualidad el peligro de la acción comunista internacional, y que su acción perturba la tranquilidad de los pueblos del Istmo y pone en peligro la libertad y la democracia en que se fundan sus instituciones; que un país del continente es, de hecho, un miembro del comunismo internacional...”*

Este instrumento tuvo como principal objetivo, *“Frente a cualquier agresión en contra de un Estado Miembro del Consejo de Defensa*

Centroamericana, los demás Estados Miembros, sin perjuicio de las acciones individuales que lleven a cabo, en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa, desarro-

llarán acciones colectivas coordinadas, mediante el empleo de unidades combatientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública Centroamericanas...”

CUADRO 1

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE CONDECA

Apartado	Contenido
Fuerzas Armadas en Centroamérica	<p>En este capítulo se reúnen uno de los primeros esfuerzos de integración en la región al aportar específicamente en el Capítulo 1 una <i>defensa integrada y solidaria del Istmo</i>, por parte de los países centroamericanos.</p> <p>También incluye elementos pertinentes acerca de la jerarquía y organización de las fuerzas armadas centroamericanas en caso de que una amenaza externa genere conflicto.</p>
Preparación de operaciones	<p>En el Capítulo 2, especifica los procedimientos de preparación en caso de conflicto armado.</p> <p>Las medidas que se sugieren a nivel general son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Establecimiento de técnicas en contra de la subversión.</i> • <i>Impedir la infiltración de elementos comunistas en la región.</i> • <i>Concertación de convenios y acuerdos para la armonización de doctrinas, métodos y materiales de guerra.</i> • <i>Promover las capacitaciones de personal en Centroamérica.</i> • <i>Coordinación conjunta de los litorales centroamericanos.</i> • <i>Concertación del uso de bases militares a nivel centroamericano.</i> • <i>Establecerán coordinación y cooperación en los sistemas de telecomunicaciones con el propósito de hacer frente a amenazas externas.</i>
Coordinación de los ejércitos centroamericanos	<p>Dentro del CONDECA se estableció para el Capítulo 4 que el Consejo de Seguridad Centroamericana mantuviera bases de coordinación para la defensa colectiva del Istmo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Coordinación regional con el objetivo de impedir que el Comunismo Internacional utilice territorios dentro del Istmo Centroamericano.</i> • <i>Gestión regional de la defensa en áreas de importancia estratégica, como son las terrestres, navales y aéreas del Istmo.</i>

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Apartado	Contenido
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Intercambio de información y contra informaciones para la defensa colectiva.</i> • <i>Generación de planes logísticos para la defensa colectiva</i> • <i>Uso de las telecomunicaciones a nivel regional para la defensa colectiva.</i> • <i>Armonización de todos aquellos aspectos que mejoren la defensa colectiva.</i>
Medidas complementarias	<p>Este capítulo está referido al establecimiento de pautas para la seguridad, más allá de lo militar y la defensa de la integridad territorial y la soberanía de los Estados.</p> <p>Incluye elementos como la seguridad humana, la salud, desarrollo agrícola, telecomunicaciones, el establecimiento de industrias y las infraestructuras de transportes, entre otros.</p>
Disposiciones generales	<p>Estas disposiciones versan sobre los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Respeto de la soberanía de los Estados adscritos al Consejo.</i> • <i>Estar en conformidad con las constituciones de los Estados firmantes</i> • <i>Establecimiento del protocolo de ratificación del instrumento.</i>

Fuente: Elaboración propia.



Tomó, además, como sustento jurídico de su creación, no solo el texto de la Carta de San Salvador, que señala al CONDECA como el órgano responsable de la defensa y seguridad colectiva de los países del Istmo; sino también, los Artículos 24 y 25, del Capítulo V, Seguridad Colectiva, de la Carta de la Organización de Estados Americanos; los Artículos 3, 6 y 9 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; así como La Carta de Naciones Unidas.

Este sistema de seguridad colectiva regional que se instauró con

este Tratado se articuló entorno a los siguientes parámetros esenciales:

- La ausencia de tratado específico que provea a la defensa efectiva del conjunto de países firmantes.
- Un sistema de seguridad colectiva que permita el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública Centroamericanas.
- El recurso a la legítima defensa.

- La lucha contra la subversión y sus actividades afines, incluyendo, particularmente la lucha contra la guerra de guerrillas.

Al declarar los Estados de la región la ausencia de un acuerdo regional en materia de defensa colectiva, automáticamente se dio por sentado que el Tratado de Defensa Centroamericana suministraría el sistema de seguridad colectiva, en el cual se atribuye al Presidente del CONDECA. Asimismo, se estableció que el Presidente del Consejo, será auxiliado por el Estado Mayor de la Comisión Permanente, en tanto se reúna el Consejo y designa al Comandante General de las Operaciones, quién actuaría como un Estado Mayor combinado y conjunto. Este último estaría integrado por el personal de cada una de las fuerzas de tierra, mar y aire que designaran los Ministros de Defensa o titulares del ramo equivalente de los Estados Miembros.

Hay que destacar que, aunque el Tratado establece un mecanismo de seguridad colectiva en función de un ataque de enemigo externo, hay artículos que señalan también la *“lucha contra subversión y sus actividades afines, incluyendo particularmente la lucha contra la guerra de guerrillas”* (Artículo 6, inciso a) y además, indica la posibilidad de dictar medidas necesarias con el objetivo de *“impedir la infiltración de elementos comunistas, especialmente en posiciones desde donde puedan influir adversamente sobre la*

solidaridad centroamericana.” (Artículo 6, inciso b).

Este instrumento, también creó un mecanismo regional de capacitación militar e investigación que se llamó la Escuela de Comando y Estado Mayor Centroamericano, ECEM, con la finalidad de uniformar las doctrinas, métodos, materiales y equipos de guerra, que facilitarían la cooperación entre los países.

En este contexto, el Tratado tampoco instauró un mecanismo para el control en el uso de la fuerza. Esto quiere decir que, el Tratado si bien establece un mecanismo de defensa conjunta, no creó mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. En otras palabras, el convenio que permitía a los países la defensa conjunta, confirmó el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares y, con ello, la capacidad de definir sin control alguno el tamaño de sus ejércitos y la capacidad de su armamento. Hasta la firma del TMSD no había existido un instrumento regional que de alguna manera obligara a los Estados a rendir cuenta sobre su capacidad de defensa.

***El Tratado Marco:
una aproximación general
de su estructura y funciones***

Como ya se dijo, con el fin de la Guerra Fría y la consecuente distensión a nivel mundial, se redefinie-

ron las agendas de defensa y seguridad regionales. Este proceso se acentuó, aún más en Centroamérica luego de la firma de los Acuerdos de Paz (Esquipulas 1987, Nicaragua 1988, El Salvador 1992 y Guatemala 1996). Desde entonces, Centroamérica avanzó no solamente hacia un nuevo esquema de seguridad, sino que también hacia un nuevo modelo de integración regional, el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, el que posee cuatro sustentos jurídicos básicos: El Protocolo de Tegucigalpa (1991); el Protocolo de Guatemala (1993); el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995).

El TMSD se creó con el objetivo de concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas (Artículo 1). El texto de este convenio, fue firmado el 15 de diciembre de 1995, en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras. Se constituyó en un modelo integral de seguridad, más que más

que un mecanismo de defensa colectivo.

No hay referencia alguna, en el texto del Tratado, a la Carta de San Salvador o al CONDECA, como el órgano responsable de la defensa. Por otra parte, hace referencia general a la Carta de la OEA; así como La Carta de Naciones Unidas.

Así las cosas, el proceso de paz iniciado en Esquipulas, durante 1987 y el derrumbe del Muro de Berlín causaron un impacto significativo en los tradicionales esquemas de seguridad en la región, donde se transitó desde un enfoque que privilegiaba la agenda de la doctrina de la seguridad nacional hacia un esquema que fija su preocupación en la solución de los problemas de seguridad dentro de un escenario democrático.

Ello, claro está, exigió avanzar más allá del ámbito estrictamente militar y de seguridad estatal, e incluir esferas como la policial, la de seguridad pública, así como la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. En otras palabras, transitar de la seguridad nacional a la seguridad humana.

CUADRO 2

SÍNTESIS DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, TMSD

1. *El Estado de derecho*: el Estado de derecho y el imperio de la ley se constituyen en el elemento central del fortalecimiento de la democracia. Los medios por medio de los cuales se alcanzará este objetivo son el fortalecimiento institucional del poder civil y la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad en sus competencias específicas. Con ello, se intenta poner fin al predominio de tanques y tanquetas sobre las urnas.
2. *La seguridad de las personas y sus bienes*: la seguridad democrática es inseparable a la dimensión humana. Con ello, la pobreza es concebida, también, como una amenaza a la seguridad. Dentro de esta óptica el objetivo fundamental consiste en convertir a Centroamérica en una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo.
3. *La seguridad regional*: con este acápite se intenta poner fin a décadas de "desconfianza mutua" entre los Estados centroamericanos. Los principios que sustentan esta idea son la igualdad soberana de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza, la autodeterminación como un componente esencial de la igualdad soberana, la solidaridad entre los Estados partes, la prevención y solución conjunta de los problemas, la prohibición del uso del territorio de los Estados parte para agredir a otros Estados. De manera tal que, con ello, se instaura la idea de que la seguridad de cada Estado se vincula estrechamente con la seguridad regional. Es decir, la corresponsabilidad estatal en materia de seguridad es un factor determinante en la consolidación de estos principios.
4. *La institucionalidad*: el Tratado establece como instancias del Modelo de Seguridad Democrática a: 1) la Reunión de Presidentes (instancia suprema que define el conjunto de políticas y orienta el proceso de manera global); 2) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano competente en materia de seguridad regional e internacional en su condición de ente coordinador del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA).

Fuente: Tratado Marco de Seguridad Democrática, TMSD.

Este Modelo de Seguridad Regional que se instauró con este Tratado se articuló entorno a los siguientes parámetros esenciales:

- La democracia, el fortalecimiento institucional y el Estado de Derecho, como fundamento indispensable.
- La garantía de seguridad a todos sus habitantes, tanto de su integridad física, como de la de sus bienes.
- El balance razonable de fuerzas.

- La búsqueda de mecanismos pacíficos para la solución de las controversias.
- El ser humano es un sujeto esencial de la seguridad, tanto o más que el mismo Estado y; 6) sustitución de los mandos militares por el control y mando civil.

Varios elementos deben destacarse en esta nueva visión de la seguridad regional. El primero de ellos es que el Tratado reafirma que la seguridad democrática es integral e indivisible. Eso quiere decir que, en la construcción de alternativas para el abordaje de los problemas de la seguridad los resultados serán mejores en el tanto su elaboración se realice de manera integral.

Un segundo elemento que es necesario relevar es el hecho que, dentro de este Modelo, no puede haber avances en materia de seguridad en el tanto la democracia y sus instituciones no aseguren que el control civil no será más sustituido por las fuerzas armadas o de seguridad; que los derechos humanos no serán una vez más desdibujados; sino fortalecidos mediante la creación de condiciones que permitan a las personas un desarrollo individual, familiar, social en paz, libertad y democracia.

En suma, la democracia es un factor determinante para el Modelo de Seguridad, pues es el sistema que permite un mayor control sobre las fuerzas armadas y de seguridad;

garantiza en mayor medida los derechos humanos y, puede predisponer a las autoridades a iniciar mayores controles sobre la corrupción. De igual manera, la democracia facilita el entendimiento entre las naciones para evitar que desde un tercero se amenace o atente contra la estabilidad de un determinado gobierno.

En tercer lugar, el Tratado reconoce que, al abordar los temas de la seguridad de las personas y sus bienes, es indispensable considerar la dimensión humana de la seguridad. Esa dimensión tiene que ver necesariamente con aquellas condiciones que amenazan la calidad de vida de las personas y que están vinculadas a las condiciones de pobreza y estabilidad democrática.

En ese contexto, el Artículo 16 del Tratado Marco de Seguridad establece lo siguiente, "*La adecuación de los presupuestos nacionales de acuerdo a la realidad de cada país, estará orientada al beneficio del sector social en salud, educación y en aquellos otros ámbitos que contribuyan a mejorar la calidad de vida del ser humano, así como de las clases más desprotegidas de la sociedad.* A diferencia del Tratado de Defensa Centroamericana, este convenio no tuvo un carácter militar; si no que se trató de un instrumento para la promoción de la convivencia pacífica entre Estados que recién estaban firmando la paz, renunciando al autoritarismo y al uso de la fuerza como mecanismo para la solución de las diferencias.

En cuarto lugar, este convenio reconoce que el sistema de seguridad colectiva de la región es incompleto sino no se considera a la democracia (sus instituciones y los derechos humanos) y a la dimensión humana de la seguridad (que tiene que ver con sus bienes patrimoniales; pero también con la calidad de vida). Por tanto, en este convenio, la seguridad colectiva de la región está menos en función de la amenaza de ataque de un enemigo externo y más en función de aquellos factores que hacen que la democracia no logre rendimientos en cuanto a su institucionalidad y su capacidad de asegurar una vida digna para sus habitantes.

En quinto lugar, el Tratado Marco, a diferencia del Tratado de Defensa anterior, propone una serie de mecanismos para el control en el uso de la fuerza y su balance razonable. Y aunque, el Tratado establece un mecanismo de defensa conjunta (Artículo 43), cambia, en primer lugar, el mando (de lo militar a lo civil) en caso de agresión externa (Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores). Además, este convenio, aunque reconoce el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares; estableció mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. Este es un fenómeno totalmente inédito en el devenir de la historia militar de Centroamérica. Además, el tratado establece, de previo, una serie de mecanismos para la solu-

ción pacífica de las disputas, así como la limitación en el número de asesores militares y otro tipo de personal en cada uno de los países.

Finalmente, el Tratado Marco realmente estableció un verdadero cambio en el mando de las operaciones de tipo militar y en la coordinación de todo el Modelo de Seguridad (en todas sus dimensiones). En el Artículo 41 del Convenio, se establece que, "*La Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, tomarán sus decisiones por consenso, en todos los asuntos relativos a la paz y la seguridad de la región.*" Dejando así, de lado, la preponderancia que en su momento tuvo el Consejo de Defensa Centroamericana.

La Reunión de Presidentes es la instancia suprema y a ella corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional e internacional, que requieran de sus decisiones. De su lado, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del SICA.

La Comisión de Seguridad es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relacio-

nes Exteriores. En ese contexto, los Ministros de Defensa y de Seguridad o sus equivalentes, fueron relegados a la condición de asesores y asistirán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en los asuntos relativos a la ejecución del mismo, en las áreas de su competencia.

De particular atención resulta el párrafo 6to. del Artículo 47, en donde se atisba la participación de la sociedad civil; sin embargo, dicha intervención queda sujeta a la intermediación de la Secretaría General del SICA.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática, TMSD: algunas prácticas estatales

Es cierto que durante el último siglo, lo que Hans J. Mogenthau calificó como *realismo político*, ha sido la característica principal de las relaciones internacionales, es decir, el conflicto ha sido la regla en las relaciones entre Estados.

Sin embargo, cuando estos Estados encuentran objetivos, por medio de los cuales estructuran sus relaciones de manera estable, se establecen ciertos mecanismos o prácticas que modelan el comportamiento de los actores y propician el desarrollo de nuevas prácticas que generan confianza entre los Estados. Robert Keohane ha denominado a este hecho como el surgimiento de *régimenes internacionales*, con la

intención de generar marcos de negociación permanentes –que reduzcan los costos de transacción- y para ayudar a coordinar las expectativas de los actores –mejorando la calidad y cantidad de información disponibles para los Estados.

Este instrumento, puede considerarse como un régimen internacional en materia de seguridad para Centroamérica. Hoy es posible afirmar la construcción de una *comunidad* acerca de la interpretación de las acciones regionales en torno a la seguridad. Además, existe un conjunto de normas que especifican las reglas por medio de las cuales el Modelo de Seguridad Democrática se hará efectivo, según lo establece su Artículo 2. Finalmente, la institucionalidad establecida por el Tratado, ha sido capaz de establecer reglas claras para solucionar de manera autónoma diferentes situaciones que se presenten. Por ejemplo, en relación con el tema de resolución pacífica de conflictos, Centroamérica ha utilizado efectivamente los mecanismos que establece el Tratado. Entre las principales acciones que reflejan su activación en situaciones de crisis o riesgo están, la Declaración Trinacional El Salvador, Guatemala y Nicaragua: Integración para el Siglo XXI (2 de mayo del 2000); La Declaración Presidencial de Pochomil (30 de marzo del 2001); La reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica en Santo Tomás, Guatemala (agosto del 2001); la Declaración Presidencial El Salvador-Honduras-Nicaragua (febrero del 2002).

CUADRO 3

**DECLARACIÓN TRINACIONAL
EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA**

Apartado	Contenido
Consideraciones Iniciales	<p>Facilitación del tránsito de personas y bienes que genere una mayor integración entre los países firmantes.</p> <p>Mejoramiento de la Vida de los habitantes de los países signatarios</p> <p>La generación de una vía de transporte multimodal que conecte a los estados de El Salvador, Honduras y Nicaragua.</p>
Principios Clave	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un corredor interoceánico de transporte multimodal, el cual se extendería desde el Puerto Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios, en la Bahía de Amatique, de la República de Guatemala, hasta los Puertos de Cutuco de El Salvador y de Potosí de Nicaragua, en el Golfo de Fonseca, para finalizar en el Puerto de Corinto de Nicaragua. • Compromiso de los estados con el mejoramiento de la infraestructura de las instalaciones portuarias necesarias para el corredor interoceánico trinacional, siendo una de las primeras acciones el restablecimiento del sistema de transbordadores (ferry) del Golfo de Fonseca. • Propiciar por parte de los estados, procesos internos de ratificación los convenios internacionales de transporte multimodal y de facilitación del tráfico marítimo. • Ampliación del servicio de transporte marítimo a puertos ubicados en el Océano Pacífico de los países centroamericanos, así como a rutas turísticas y actividades recreativas. • Promover la afiliación de medidas para la prevención de la contaminación y preservación del medio marino en el Golfo de Fonseca. • Gestión conjunta de la cooperación internacional del transporte marítimo regional en el corredor interoceánico descrito en la declaración por parte de los países signatarios.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4
DECLARACIÓN DE POCHOMIL

Apartado	Contenido
Consideraciones Iniciales	Reunión presidencial realizada en el año 2001 en la República de Nicaragua, en la cual mediante un <i>dialogo fraterno</i> , los países signatarios de la declaración intercambian opiniones sobre los diferendos que al momento de la declaración amenazaban la estabilidad de sus relaciones.
Principios Clave	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmación de la vocación pacifista y del compromiso con el desarrollo de las naciones por medio de la lucha contra la pobreza. • El reconocimiento del dialogo, así como la consolidación de la democracia como elementos garantes de la resolución de los conflictos y la base para la búsqueda de acuerdos. • Se comprometen los firmantes a asumir los compromisos del consejo de seguridad de Centroamérica, entre los que se encuentran a) mecanismos de consulta entre autoridades civiles y militares, b) presentación e inventarios de armada terrestre, aérea y naval, c) notificaciones previas de movimientos militares por parte de los países, d) metodología para el establecimiento del adecuado balance de fuerzas. • Los países se comprometen a facilitar los esfuerzos de cooperación por parte de organismos internacionales para la verificación del cumplimiento de los acuerdos alcanzados, especialmente ante el secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en materia de avance en relación con el balance razonable de fuerzas, la Declaración Conjunta sobre Seguridad Regional (setiembre del 2003), constituye un esfuerzo importante pues, los Presidentes de Centroamérica acogieron, en el marco de la integración regional, instrumentos vitales para la seguridad centroamericana. Entre los principales se pueden citar, por

ejemplo, el informe de la situación actual de la región, de acuerdo con el concepto y doctrina del modelo de Seguridad Democrática; y el “Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia”, adoptada por la Comisión de Seguridad.

Este Programa sobre Balance Razonable de Fuerzas, BRF, es una iniciativa de Nicaragua (Acuerdos Presidenciales No. 56-2003 y No. 148-2003) que pretende fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad mediante el establecimiento de un BRF en Centroamérica, conforme lo establece el Tratado Marco de Seguridad. El Programa básicamente se construye a partir de los siguientes puntos:

1. *Balance razonable de fuerzas:* Define el perfil nacional para el BRF con base en las amenazas potenciales, nacionales y regionales. Es necesaria la presentación de inventarios (fuerzas armas y de policía) ante la Comisión de Seguridad. Establece los plazos de ejecución y los límites máximos de fuerzas y medios de las instituciones militares.
2. *Control de armamentos:* instaura la creación de un mecanismo de verificación y control de inventarios: nacional y regional. Determina el destino de los excedentes de armamentos y de parámetros sobre armamentos ofensivos y prohibidos. Funda una moratoria en la adquisición de nuevo armamento. Procedimientos para la calendarización de la destrucción (gradual y progresiva) de armamentos. Implementación de una Metodología Estandarizada de Gastos de Defensa. Destrucción de armamento incautado. Establecimiento de un registro uniforme para el armamento, explosivos y equipos.
3. *Modernización y profesionalización:* continuar con la modernización y profesionalización permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública.
4. *Otras Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad:* mecanismos de solución pacífica de controversias de acuerdo con el Tratado Marco. Suscripción de un Código de Ética regional para la transparencia en la transferencia de armas. Actualización de las legislaciones nacionales en materia de control de armas. Avance en la implementación de una serie de Tratados Internacionales en materia de control de armamentos.
5. *Mecanismo de ejecución:* el Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación, Interior o Seguridad Pública, acompañados de los jefes militares y policiales será el encargado de velar por la ejecución de este Programa. Contará con el apoyo de la Comisión de Seguridad y tendrá su secretaría en la Secretaría General de SICA.

La nueva institucionalidad de la seguridad regional

Ciertamente, la institucionalidad de la integración regional en Centroamérica, especialmente la relacionada con la temática de seguridad, tiene un antes y un después, particularmente, luego de los acuerdos de Esquipulas, con la ratificación del Tratado Marco de Seguridad Democrática, en Centroamérica, TMSDCA.

Centroamérica poseía mayoritariamente instituciones de carácter militar que coordinaban la aplicación de medidas de seguridad colectiva (defensa contra un enemigo externo)

en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta visión de seguridad se expresó en el Consejo de Defensa Centroamericano, su Comisión Permanente y a la Escuela de Comando y Estado Mayor Centroamericano.

Con la llegada de la democracia, el SICA sufre un fuerte impulso en materia de seguridad, así como la institucionalidad para la toma de decisiones en esta materia. En este sentido, la Cumbre de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad de Centroamérica constituyen los órganos de decisión en materia de seguridad.

CUADRO 5

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL CONCERNIENTE A LA SEGURIDAD REGIONAL EN CENTROAMÉRICA

Institución	Descripción
Previo a los Acuerdos de Paz Esquipulas II	
CONDECA	El consejo de Defensa Centroamericano, con la influencia norteamericana, se postuló en la década de los años sesenta como una organización que ante la amenaza comunista de la época, propiciara la armonización de las distintas metodologías y herramientas para consolidar la seguridad en la región. Es visto como uno de los grandes esfuerzos integracionistas de la segunda mitad del siglo XX.
Protocolo de Tegucigalpa	
Consejo Judicial Centroamericano	Enmarcado en la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, cuando en la segunda de las reuniones en las cuales se configuraba la creación de la corte se decide fundar el Consejo Judicial Centroamericano, el cual integra a los presidentes de la corte suprema de los países centroamericanos.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Institución	Descripción
Comisión de jefes(as) y directores(as) de policía de Centro América, México, el Caribe y Colombia.	Creada en 1991 como "Asociación de Jefes de Policía de Centro América", luego se transforma y toma su nombre actual, integrando a los países del Caribe, México y Colombia. Ha permitido a través de sus años de existencia fortalecer las relaciones entre los Jefes de Policía, así como la creación y el mejoramiento de los mecanismos de comunicación y de intercambio de información.
Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	Creada el 29 de octubre de 1993. Esta comisión se encarga de la coordinación y cooperación a nivel regional en los temas de control de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos anexos.
Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica (TMSDCA)	
Comisión de Seguridad de Centroamérica	Creada el 15 de diciembre de 1995, por medio de su convenio constitutivo, el cual instituyó un Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática para Centroamérica, el cual está fundamentado en la democracia y el fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho Esta comisión está encargada de ejecutar todas las disposiciones emanadas en materia de seguridad que se aprueben en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, propiciando así el fortalecimiento de la seguridad regional.
Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO)	Creado por medio de su convenio constitutivo el 08 de julio de 1996, el ICESPO tiene como objetivo principal colaborar en los esfuerzos nacionales y regionales dirigidos al desarrollo y fortalecimiento de los cuerpos de Policía de los Estados Miembros.
Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)	Nace en 1987 y se instaura por medio de su Convenio Constitutivo el 29 de octubre de 1993, CEPREDENAC coordina las acciones relacionadas con la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencias y asesoría técnica y científica en los temas respectivos a la prevención, mitigación, atención y respuesta de desastres.
Luego del Tratado Marco de Seguridad Democrática	
Consejo de Ministerios Públicos de Centroamérica y el Caribe	Creado en Tegucigalpa el 14 de Noviembre de 2002 e instituido formalmente el 7 de marzo de 2003 en la ciudad de Guatemala, su principal objetivo el constituirse como una instancia para la cooperación e intercambio de experiencias entre los Ministerios Públicos y para la formulación de políticas y adopción de instrumentos para la persecución penal de los delitos transnacionales.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Institución	Descripción
Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA (OBSICA)	La meta que persigue el observatorio es la de contribuir a la seguridad humana y la gobernabilidad democrática de Centroamérica, mediante la difusión de conocimientos estadísticos que permitan definir e implementar políticas nacionales y regionales.
Central America Regional Security Initiative	En el año 2008, CARSI se constituye para la región como un nuevo esfuerzo a nivel regional auspiciado por el gobierno de los Estados Unidos para la reformulación de las acciones en materia de seguridad en un nuevo contexto en que las amenazas (tráfico de bienes y personas, narcotráfico) trascienden las fronteras de los estados-nación debilitando y poniendo en peligro la institucionalidad democrática regional.
Estrategia de Seguridad Centroamérica	Creada en el año 2007 y actualizada para su ejecución en 2011, la ESCA se propone como un catalizador en la región que integrará los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Con este cambio, se puso fin a la preponderancia de los órganos de carácter militar en la toma de decisiones y se transita hacia una estructura civilista en la toma de decisiones. Además, en el marco del Protocolo de Tegucigalpa (1991), se crearon otras instituciones relacionadas con la seguridad regional, como el Consejo Judicial Centroamericano (compuesto por los presidentes de las Cortes Supremas de Justicia), la Asociación de Jefes de Policía (posteriormente reformada y ampliada) y finalmente la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de

Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, CCP.

Estas instituciones, posteriormente, quedaron organizadas bajo un solo alero del Modelo de Seguridad Regional que se creó con el TMSDCA. Con este instrumento, se renovó la visión, mandato, principios y objetivos de los Estados, así como las instituciones en materia de seguridad de la región. Es con la ratificación de dicho instrumento que surge una más amplia institucionalidad mandatada a gestionar, en distintos niveles y temáticas, la seguridad en la región, y sobre todo, hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad en la región.

Con este modelo de seguridad Centroamérica inauguró una nueva configuración institucional para la gestión de la seguridad regional.

Así las cosas, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC, se constituyó en el órgano ejecutor del Modelo, de acuerdo con el Artículo 50 del Tratado Marco, que la establece como la instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Además de los órganos e instituciones ya mencionadas se crean posteriormente el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, ICESPO, que inclusive es mencionado en el Artículo 14 del TMSD. En cuanto a las amenazas por desastres naturales y lo referente a su prevención destaca también la incorporación al sistema del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, CEPREDENAC. En el 2001, la Asociación de Jefes de Policía es transformada y convertida en la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, CJPCAC.

Otra institución que se crea pero no directamente vinculada al SICA (posteriormente sí lo hace) fue la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC, crea-

da por acuerdo de los presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (Grupo conocido como CA-4).

En el 2003, de forma independiente al SICA, se crea el Consejo de Ministerios Públicos de Centroamérica y el Caribe, el cual es, en el 2010, invitado a incorporarse a la sub Comisión Jurídica de la CSC.

Finalmente en el 2006 se suma a ese andamiaje el Observatorio Centroamericano sobre Violencia, OCAVI, como un ente cuya tarea era la difusión de conocimientos que permitan definir e implementar políticas nacionales y regionales, así como estrategias de prevención, control, rehabilitación y reinserción social.

En el 2008 la grave situación de inseguridad y la cada vez mayor penetración de los cárteles del narcotráfico y lavado de dinero, en la región despunta como una prioridad cada vez mayor el tema de la seguridad, a nivel internacional con la aprobación del Plan Mérida y en especial su referente para la región la Central America Regional Security Initiative, CARSI, por parte del gobierno de los Estados Unidos de América. De esta forma, la región inicia un proceso de reformulación de sus planes regionales y en especial la reorganización y coordinación de la institucionalidad regional. Ello condujo a la elaboración de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA, que se convierte desde el 2010, en el referente estratégico y

articulador de los esfuerzos de toda la institucionalidad regional en materia de seguridad. Se puede afirmar que con la ESCA se inaugura una nueva etapa en la configuración del sistema de integración regional en materia de seguridad.

Entre las reformas destacan primero la creación de la Unidad de Seguridad Democrática (2007) dentro del SICA. Posteriormente se reorganizan las direcciones del SICA y se modifica la Dirección de Asuntos Políticos y Jurídicos que pasa a ser la Dirección de Seguridad Democrática, además, está en creación la Dirección de Proyectos Especiales, la cual asumiría la coordinación con ciertos proyectos de la ESCA.

En el 2008 se crea la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil en el marco del SICA, que reúne a los y las Ministras de Gobernación, Seguridad y Justicia. Este ente crea, posteriormente, un Grupo técnico de apoyo a la elaboración de los proyectos de la ESCA, el que es luego incorporado a los miembros de la CSC.

En ese año también entró en funcionamiento el Organismo Superior de Control Regional del SICA, el cual está integrado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, este órgano estaba contemplado en el TMSD desde 1995, y su función es brindar asesoría de la CSC en el diseño e instrumentalización de proyectos y programas contra la corrupción.

En el 2010 la CSC mandató a la SG-SICA a que conformara un Grupo de Países Amigos Cooperantes e Instituciones Multilaterales que brindaran apoyo financiero y técnico en la implementación de la ESCA, el que se reúne en el 2011 y a partir de ese momento asume un rol proactivo en la financiación e implementación de esta.

Destaca también, que se ha instaurado como un mecanismo novedoso los Diálogos sobre Seguridad Democrática con países socios de la región, tales como México, Estados Unidos y más recientemente con la Unión Europea, este mecanismo se ha convertido en un medio de uso regular para que la región presente iniciativas y solicite apoyo técnico y financiero para sus planes y proyectos. Actualmente se valora la posibilidad de iniciar diálogos similares con Canadá y con Colombia.

En el 2011 la CJPCAC incorpora a Colombia como miembro pleno, con lo cual la institución pasa a tener once países o entes miembros incluyendo a México, Haití, República Dominicana y Puerto Rico.

El OCAVI es posteriormente transformado en el Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA, OBSICA, en el 2012. En este año también la CSC mandató al SG-SICA que creara un Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de la ESCA, este ya entró en funcionamiento, está compuesto por delegados de los países miembros.

CUADRO 6

ACCIONES REALIZADAS POR LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN CENTROAMÉRICA

Institución	Acciones realizadas
Previo a los Acuerdos de Paz Esquipulas II	
CONDECA	<p>Las acciones más emblemáticas fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La integración de las fuerzas armadas en Centroamérica se convirtió en uno de sus más importantes propósitos, lo anterior englobado en la lucha contra el comunismo • Por otro lado realiza esfuerzos en materia de cooperación entre fuerzas armadas y otros organismos de seguridad de la región, para el intercambio de información y apoyo mutuo.
Protocolo de Tegucigalpa	
Consejo Judicial Centroamericano	No existen datos.
Comisión de jefes(as) y directores(as) de policía de Centro América, México, el Caribe y Colombia.	<p>En los últimos diez años la CJDPCA ha realizado las siguientes acciones en conjunto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de las Oficinas de Enlace en cada Cuerpo Policial. • Aprobación del distintivo Centroamericano que identifica a las Policías Turísticas del área. • Aprobación del Sistema Estadístico Policial de C. A. y El Caribe. • Declaración Conjunta de Presidentes del Consejo de Jefes Nacionales de las Policías de MERCOSUR, Bolivia y Chile y de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y El Caribe • Creado el Plan Regional contra el Crimen Organizado y sus Planes Particulares, de forma preliminar con nueve modalidades delictivas
Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	<p>Presta asesoramiento para los Estados Miembros en los temas concernientes de política de control de la producción, tráfico, consumo y uso ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y otro ilícitos.</p>
Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica (TMSDCA)	
Comisión de Seguridad de Centroamérica	<p>En los últimos años la CSC ha cumplido su función de dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional a través de las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la articulación de las subunidades de coordinación de la CSC en conjunto con la SG-SICA. • Acompañamiento en el cumplimiento de los objetivos trazados dentro de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Institución	Acciones realizadas
	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de las acciones realizadas por el Programa Seguridad Fronteriza (SEFRO). • Planteamiento de encuentros de coordinación entre diferentes organismos de seguridad extra-regionales.
<p>Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO)</p>	<p>Desde el año 2011 se encuentran los gobiernos de la región en conjunto con el SICA evaluando la posibilidad de la reapertura del ICESPO, aunque actualmente no se encuentra activo, ya se han definido sus principales objetivos de operación en el área de formación y capacitación de personal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la profesionalización de los Cuerpos de Policía de la región. • Coordinar y desarrollar con los Cuerpos Policiales centroamericanos planes y programas académicos, regionales o locales de educación formal y no formal, en áreas relativas a la labor policial. • Fomentar la realización de esfuerzos para ejecutar sistemas de evaluación, con el fin de que las escuelas y academias de policía de la región puedan mejorar sus programas de formación. • Apoyar en la formación de los educadores de las escuelas y academias de policía centroamericanas. • Promover la aplicación de técnicas policiales modernas, mediante cursos especializados. • Producir y distribuir textos de formación y capacitación de las Instituciones Policiales de los países de la región.
<p>Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)</p>	<p>Actualmente el CEPREDENAC se encuentra ejecutando las siguientes actividades en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción la institucionalización de la Gestión del Riesgo en los procesos de inversión pública. • Seguimiento de la Plataforma Regional de Información y Comunicación • Fomento de la elaboración de procesos educativos para la incorporación de la gestión integral de riesgo de desastres • Promoción de acciones regionales en mitigación y adaptación para enfrentar las amenazas del cambio climático • Ejecución de Proyectos de Cooperación Internacional en materia de mitigación y adaptación frente a los desastres naturales.
<p>Luego del Tratado Marco de Seguridad Democrática</p>	
<p>Consejo de Ministerios Públicos de Centroamérica y el Caribe (CMPCAC)</p>	<p>Algunas de las actividades realizadas por el (CMPCAC) son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los ministerios públicos de cada país, dentro del esquema estatal de los países miembros del SICA. • Establecimiento de estrategias comunes para enfrentar los problemas fundamentales concernientes a los Ministerios Públicos. • Enlace con diferentes organismos a nivel internacional en materia de defensa de los derechos humanos, violencia infantil, trata de mujeres y tráfico de personas.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Institución	Acciones realizadas
Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA (OBSICA)	<p>Sus acciones están enmarcadas en los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a la Seguridad Democrática en Centroamérica (Construcción del Índice de Seguridad, Sistema de indicadores sobre seguridad y convivencia) • Monitoreo y seguimiento de la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica • Mapeo de la Cooperación Internacional en las temáticas de Seguridad en Centroamérica. • Elaboración de estudios e investigaciones en el ámbito de la seguridad democrática.
Central America Regional Security Initiative, CARSI	<p>Colaborar con las policías y las fuerzas armadas de la región en la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de armas, las pandillas, el crimen organizado, y las debilidades en la seguridad fronteriza, así como para debilitar la infraestructura criminal.</p> <p>Generar una presencia activa del estado en todos los niveles de acción del mismo, aumentando las capacidades para la aplicación de la ley.</p> <p>Mejoramiento de la presencia policial a nivel comunidad, incentivando la prevención de pandillas, la atención de las comunidades en riesgo desproporcionadamente afectadas por la delincuencia.</p>
Estrategia de Seguridad Centroamérica ESCA	<p>Elaborada en el año 2007 y actualizada en el 2011 por los gobiernos de Centroamérica, actualmente ejecuta 22 proyectos a nivel regional que son parte de 4 pilares estratégicos de la ESCA los cuales son:</p> <p>1 Combate del delito. 2 Prevención. De violencia juvenil 3 Rehabilitación reinserción y seguridad penitenciaria 4. Fortalecimiento institucional y coordinación y seguimiento de la estrategia regional.</p>

Fuente: *Elaboración propia.*



Es de destacar que en el sistema, además, se ha mandatado la creación de dos instituciones más que, a pesar de tener un mandato de creación de varios años de antigüedad, aún no ha sido posible para la región su constitución y entrada en funcionamiento, principalmente por la falta de recursos económicos. Estos son el Centro de Instrucción Antidroga de Centroamérica CIADCA, mandatado en el 2006; sin embargo, a la fecha

Honduras (país sede) sigue gestionando apoyo financiero para su entrada en funcionamiento.

Otro es el Centro Regional de Coordinación en contra del Narcotráfico en Centroamérica, el Caribe y México, CERCONAR, mandatado en el 2008, este centro sigue en etapa de diseño, el gobierno de Guatemala ha asumido el liderazgo en construir la propuesta final y además se pre-

sume que este país sería la sede del ente.

En conclusión, se puede afirmar que el universo de la institucionalidad es amplio (diecinueve instituciones), con al menos dos niveles de accionar, uno de carácter político (con cuatro instituciones) más un amplio abanico de instituciones mandatadas a gestionar aspectos técnicos en diferentes dimensiones de la seguridad en Centroamérica.

Destaca como el principal instrumento articulador de esfuerzos la Estrategia de Seguridad, la cual prácticamente articula a todas las instituciones en distintos campos de acción, prioridades y objetivos en el marco de los veintidós proyectos que la conforman. La misma ESCA ha demandado la creación de nuevos mecanismos y la reforma de algunas instituciones.

Sin duda el principal reto de esta amplia institucionalidad son los recursos económicos, según el Informe del Estado de la Región (2010) “*son los recursos externos los que financian el proceso de integración*” destaca dicho informe (p. 318) que “*el grueso de la actividad programática del sistema es financiado por las agencias de cooperación internacional.*”

Ante este panorama sin duda surgen importantes cuestionamientos sobre la eficacia de un andamiaje

institucional tan amplio y desfinanciado, es claro que mientras sea la cooperación internacional la que financie la integración, esta tenderá a responder más a agendas externas que a las prioridades y orientaciones regionales.

Sin duda la sostenibilidad del sistema como un todo es poco sólida, no solo por cuotas insuficientes sino también por atrasos recurrentes en su pago por parte de los gobiernos, sino que, además, ante el panorama poco alentador de la cooperación internacional, en el mediano plazo la región podría enfrentar grandes dificultades para que este andamiaje continúe operativo y menos aún que pueda llevar a cabo verdaderas acciones operativas que generen beneficios a la región.

En materia de seguridad, en el corto y mediano plazo, el financiamiento externo parece ser más seguro, tanto la prioridad internacional de lucha contra el tráfico de drogas de los países donantes como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, como la misma situación inestable y estratégica de la región prevé que los compromisos económicos para financiar la ESCA continuarán; sin embargo, su sostenibilidad en el largo plazo dependerá de que los países asuman su seguimiento y finalmente que identifiquen los mecanismos adecuados para financiar las instituciones regionales en esta materia.

El futuro de la institucionalidad regional (a manera de conclusión)

Una valoración del estado actual de Centroamérica, en materia de seguridad, luego de veinte años de haberse firmado el Acuerdo de Esquipulas II, debe partir de una constatación ineludible: la región centroamericana se encuentra cada vez más subordinada a la política de seguridad de los Estados Unidos, EEUU. Este fenómeno, que se produce como parte de una fase de renovada intervención y de recomposición hegemónica, no es nuevo en la historia del Istmo. Sin embargo, este hecho se presenta, en primer lugar, en un período donde las Fuerzas Armadas, FFAA, habían iniciado su retirada de la vida política de los Estados, subordinándose a las autoridades civiles, democráticamente electas. En segundo lugar, se muestra en un contexto en el cual las respuestas policiales a la criminalidad son tan débiles, que una vez más, se recurre a los aparatos de seguridad militares con el propósito de atender esta problemática.

Un factor adicional que marcará significativamente las relaciones de Centroamérica en materia de seguridad, reside en la división que prevalece entre los gobiernos del área sobre el concepto de seguridad que debería ser aplicado. La debilidad del SICA, en especial de la Secretaría General y de la Comisión de Seguridad; así como el fortalecimiento de la CFAC, dejan muy mal para-

da a la integración como instrumento alternativo para implementar y activar mecanismos de seguridad colectivos. A ello, además, se deben sumar los constantes roces interestatales, que en materia de límites, ha puesto en cuestión, tanto las medidas de confianza mutua, como los mecanismos para el balance razonable de fuerzas. Esta situación, constituye un escenario poco propicio para la articulación de estrategias que incidan en el cambio del rumbo que Centroamérica, en materia de seguridad, ha tomado.

Sin duda alguna, la seguridad (o la inseguridad) ciudadana se ha convertido en uno de los temas de mayor preocupación en la agenda de los Estados, gobiernos, partidos políticos, empresas, grupos de la sociedad organizados y ciudadanía en general. A partir de la década de los noventa, los gobiernos de la región han efectuado esfuerzos por elevar las acciones que contribuyan a reducir la delincuencia en los países del área. Por ejemplo, el 8 de mayo de 1997, luego de la suscripción del TMSD, los presidentes de la región, con motivo de la visita del presidente de los Estados Unidos de América, en la Declaración de San José, acordaron lo siguiente:

“Reconocemos que la delincuencia es una de las principales amenazas al régimen democrático, a la seguridad pública y a la estabilidad social de nuestros países, por lo que redoblabamos nuestros

esfuerzos para combatir el crimen, y mejorar la seguridad de nuestra gente.”¹

Esta preocupación regional ha sido confirmada por diferentes estudios. Para el 2006, por ejemplo, los resultados de la “Latin America Public Opinion Poll”, LAPOP, señaló que tal sensación de inseguridad se había incrementado en todos los países del Istmo; al tiempo que aseguraba que, establecía diferencias entre las percepciones nacionales de la seguridad y aquellas percepciones que la población tiene acerca del lugar (barrio) donde vive.

El estudio de LAPOP reveló que, en todos los países incluidos en el análisis, la mayor parte de las personas entrevistadas, (85 de cada 100, con excepción de México) aseguraron que la delincuencia constituye una amenaza al bienestar del país. Sin embargo, cuando se le preguntó a las personas sobre el grado de inseguridad de su barrio, un porcentaje menor dijeron vivir en barrios muy o algo inseguros (45 de cada 100). Para el 2008, la percepción de inseguridad era muy homogénea en todos los países.

La región no puede hacer caso omiso a la geopolítica. Por ejemplo, en Cayo Vizcaíno, fueron los jefes de los órganos militares y de seguridad de la región, al lado de Donald Rumsfeld, los que decidieron

nuevamente nuestras prioridades. Incluso, estos mismos jefes militares y de seguridad decidieron que Centroamérica necesita una fuerza de respuesta rápida para atender las “amenazas emergentes”. Se olvidaron (o ignoraron) que en la XVII Cumbre (Honduras, 1995) se había creado, en el marco del Plan Regional de Reducción de Desastres, la Fuerza Institucional de Solidaridad Centroamericana, FISCA, a cargo del CEPREDENAC. Hoy, quienes resuelven estos temas de seguridad no son las instituciones civiles de la región, sino los órganos de orden militar, como la CFAC.

En este contexto, el tema de la seguridad estaría cada vez menos sometido al control y seguimiento del poder civil. Aunque el TMSD garantiza a través del Comité Consultivo, CC-SICA, la participación de la sociedad civil esta disposición no es aún efectiva. Más aún, en la *Matriz Básica de Temas Prioritarios* en seguimiento al TMSDCA y a las decisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC, se establece la creación de un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, que involucran la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región, conjuntamente con la sociedad civil centroamericana (Artículo 52, inciso h); sin embargo, en entrevistas realizadas a directivos del CC-SICA, a la fecha ninguna consulta ha sido remitida a este Comité ni se les ha cursado invitación para participar de dicho programa.

1. Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos y el Presidente de los Estados Unidos de América

Como resultado de este fuerte incremento de las preocupaciones acerca de la seguridad, durante los últimos días de julio del 2007, con el objetivo de apoyar las acciones regionales en materia de seguridad, el gobierno de los Estados Unidos de América ofreció, por intermedio del Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, un millón de dólares con el objetivo de diseñar una estrategia de seguridad regional para combatir a las violentas pandillas de jóvenes y al narcotráfico.

Asimismo, el SICA y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, firmaron un convenio de donación por tres millones de dólares, con el objetivo de financiar actividades regionales para la prevención de pandillas juveniles. De su lado, las fuerzas militares de la región celebraron, en Montelimar, Nicaragua, la XXVI Reunión de la CFAC, con el propósito de consolidar sus relaciones y acciones en materia de seguridad.

Ese mismo año, la CSC y una representación del gobierno de Estados Unidos, institucionalizaron el diálogo bilateral SICA-Estados Unidos, con la finalidad de consolidar el abordaje conjunto del tema de las pandillas juveniles. Llama la atención, particularmente, el numeral 7 de la Declaración, cuando señala: *“fomentar el establecimiento y la expansión de programas de prevención, rehabilitación y reinserción y de políticas eficaces a nivel regional,*

nacional y municipal, con la participación de gobiernos locales, iglesias, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado.” A finales de ese mismo año, los gobiernos de los países del SICA, reunidos en Ciudad de Guatemala, Guatemala, el 12 de diciembre, adoptaron la Estrategia de Seguridad de Centroamérica:

“(…) como el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, orienta las acciones de cooperación y coordinación en materia de seguridad pública, de Centroamérica y México, la cual establece objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad y estado de confianza que requieren los ciudadanos centroamericanos y mexicanos.”

En términos generales, es posible afirmar que, en las dos últimas décadas, se ha registrado un incremento notable de las acciones de la criminalidad y el uso de la violencia en todos los países del área. Al mismo tiempo, las instituciones gubernamentales encargadas del tema han sufrido, también, reformas importantes. Estos esfuerzos incluyen mejoras sustantivas a nivel ministerial, policial, fuerzas armadas, de la administración de la justicia, sistema penitenciario, diálogo interinstitucional y, particularmente, un acercamiento e involucramiento de los actores locales. No obstante, el impacto de tales iniciativas en la

reducción de la inseguridad no se logra observar de manera concreta. Este hecho, genera una enorme presión para generar respuestas más eficaces.

En función de ello, para el 2008, cuatro iniciativas confirman la relevancia que el tema de la seguridad ha cobrado en todos los países de la región:

1. La aprobación del Plan de Acción con Costos del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional: Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley.
2. La adopción del Sistema de Seguridad Turística de Centroamérica, aprobado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica.
3. La consolidación de los diálogos sobre seguridad democrática de Centroamérica con los Estados Unidos de América y México.
4. La aprobación de la Iniciativa de Mérida, por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, con la finalidad de fortalecer los esfuerzos realizados por Centroamérica en materia de seguridad regional.

Estos factores llevaron a la constitución, por un lado de la Estra-

tegia de Seguridad de Centroamérica y México, adoptada en El Salvador, el 14 de agosto de 2007 y, por otro lado, de la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil, como órgano garante de la implementación y seguimiento del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley. Así, tal y como ha afirmado el III Informe del Estado de la Región (2008), “Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana.”

En ese contexto, no es casualidad, pues, que en materia de seguridad, Estados Unidos ofreciera un aporte de doscientos millones de dólares adicionales para la ejecución de un plan de seguridad a nivel centroamericano, en la última cumbre de Jefes y Jefas de Estado sobre Seguridad. Adicionalmente, el Presidente Obama ofreció reforzar la inversión en programas de prevención de la violencia. De igual forma, hubo el compromiso de buscar más recursos con otros países para fortalecer los programas que en seguridad se han empezado. Además, se espera avanzar en la conformación de una comisión contra el crimen organizado.

Tal parece que el espíritu que actualmente priva post crisis financiera, hereda a la región un estrechamiento en el diálogo bilateral con

el principal socio comercial que Centroamérica posee (Estados Unidos), desdibuja el mecanismo de consulta y articulación regional a través del SICA e invisibiliza los procesos anteriores. La agenda prioritaria está dada por la seguridad en términos del combate a las maras y pandillas; así como al crimen organizado. De una agenda amplia se ha pasado a una monotemática. La relación con Estados Unidos parece hoy más lejana en el resto de la agenda de diálogo bilateral.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1994. *Ley General de la Policía*. República de Costa Rica.

Disponible en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1859263975/Ley%20General%20de%20Policia-N.doc7410.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_1859263975%2FLey+General+de+Policia-N.doc7410.pdf. Revisado: 24 de mayo 2012.

_____. 2002. *Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública*. República de Costa Rica. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyecto%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=15079.

_____. 2006. *Ley de transparencia y acceso a la información pública*. República de Costa Rica. Disponible en http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyecto%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=16198. Revisado: 24 de mayo de 2012.

_____. 2008. *Comunicado Conjunto de la XXXV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Obtenido el 21 de mayo de 2012 de la base de datos del SICA.

_____. *Comunicado Conjunto de la XXXVI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Obtenido el 21 de mayo de 2012 de la base de datos del SICA.

_____. *Comunicado de la XXXVII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Obtenido el 21 de mayo de 2012 de la base de datos del SICA.

_____. *Comunicado de la XXXVIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Obtenido el 21 de mayo de 2012 de la base de datos del SICA.

_____. 2009. *Comunicado de la XXXVIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Obtenido el 21 de mayo de 2012 de la base de datos del SICA.

_____. *Comunicado Conjunto de la XLIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Obtenido el 21 de mayo de 2012 de la base de datos del SICA.

_____. 2010. *Comunicado de la XL Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/MDA/A/DATA/MDAA/20110629113456968XL%20Reuni%C3%B3n%20de%20la%20CSC,%20Beli-ce%2019%20de%20AGOSTO%202010.pdf>. Revisado: 21 de mayo de 2012.

_____. *Comunicado Conjunto de la XLIV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=64159&IDC=9&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1>. Revisado: 21 de mayo de 2012.

_____. *Realizan XLI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=55823&IDC=3&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>. Revisado: 21 de mayo de 2012.

Congreso de la República de Guatemala. 2008. *Decreto No. 57-2008*. Gobierno de Guatemala. Disponible en: <http://168.234.200.197/docs/inpublic.pdf>. Revisado: 24 de mayo de 2012.

Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. 2007. Acuerdo de creación del organismo superior de control del Sistema de la Integración Centroamericana.

_____. 2011. *Comunicado Conjunto de la XLII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Obtenido el 21 de mayo de 2012 de la base de datos del SICA.

Consejo Fiscalizador Regional del SICA. 2009. Informe de auditoría financiera a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana

por el período del 1° de enero al 31 de diciembre del 2008.

Revisado el 24 de mayo de 2012.

_____. 2010. Memoria de labores del 2009 del Consejo Fiscalizador Regional del SICA.

Departamento de Información Pública. SF. *Artículo 10*. Ministerio de la Defensa Pública.

Disponible en:

http://www.dip.mindef.mil.gt/html/articulo_10_.html. Revisado: 23 de mayo de 2012.

_____. 2011. Informe de auditoría financiera a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana por el período del 1° de enero al 31 de diciembre del 2009.

Dirección General de la Policía Nacional Civil. SF. Artículo 10. Ministerio de Gobernación.

Disponible en:

http://200.35.163.189/laipmingob/index.php/COMUN:Indice_PNC. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Contraloría General de Cuentas. 2010. *Resultados de la auditoría. Segundo Semestre 2010*. Gobierno de Guatemala. Disponible en: http://contraloria.gob.gt/i_docs/res_11_1.pdf. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Fuerza Pública. SF. *Teléfonos*. Ministerio de Seguridad Pública. Disponible en:

<http://www.fuerzapublica.go.cr/telefonos/>. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Gobierno de Costa Rica. 1949. Constitución Política de la República de Costa Rica. República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/ConstitucionPolitica.pdf>. Revisado el 24 de mayo de 2012.

Ministerio de Gobernación. SF. *Artículo 10*. Gobierno de Guatemala. Disponible en:

http://200.35.163.189/laipmingob/index.php/Articulo_10. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Corte de Constitucionalidad. 2002. Constitución Política de la República de Guatemala. República de Guatemala. Disponible en: http://www.tse.org.gt/descargas/Constitucion_Politica_de_la_Republica_de_Guatemala.pdf.

Ministerio de Gobernación. SF. *Información Pública de Oficio del Ministerio de Gobernación*. Gobierno de Guatemala. Disponible en:

http://200.35.163.189/laipmingob/index.php/Main_Page. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Ministerio de Justicia y Paz. SF. Centro de Documentación. Disponible en: http://www.mjp.go.cr/index.php?option=com_phocadownload&view=sections&Itemid=37. Revisado el 5 de Junio de 2012.

Ministerio de Seguridad Pública. SF. *Directorio Telefónico Corporativo*. Gobierno de Costa Rica. Disponible en: http://www.msp.go.cr/guia_telefonica/index.html. Revisado: 23 de mayo de 2012.

_____. *Relaciones Públicas y Prensa*. Gobierno de Costa Rica. Disponible en <http://www.msp.go.cr/prensa/Funciones.html>. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Reunión de Presidentes. 2006. *Declaración Guatemala por una Región Libre de Corrupción*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000001382/17990000001382.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración sobre seguridad de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:

<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000001382/17990000001382.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. 2007. *Declaración de la II Cumbre de Jefes de Estado del SICA y CARICOM*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000001382/17990000001382.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla A.* Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002333/17990000002333.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de San José de la XXIX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002388/17990000002388.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de San Pedro de la XXX Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla A.* Sistema de

la Integración Centroamericana. Disponible en:
<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002331/1799000002331.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. 2008. *Acuerdo Presidencial para la creación de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de Paz, UOMP*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:
<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002752/1799000002752.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Comunicado conjunto de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:
<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002657/1799000002657.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:
<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002612/1799000002612.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de la XXXII Reunión ordinaria de Jefes de Estado y de gobierno*

de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:
<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002750/1799000002750.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de San Pedro Sula de la XXXIII de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:
<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002875/1799000002875.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de Villahermosa de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:
<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000002780/1799000002780.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. 2009. *Declaración de Guanacaste de la XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:

<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003057/1799000003057.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de la XXXIV Reunión Ordinaria de Presidentes del SICA*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003040/1799000003040.pdf>. Revisado: 18 de mayo de 2012.

_____. 2010. *Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA, para el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003363/1799000003363.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. *Declaración Conmemorativa del XV Aniversario del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003556/1799000003556.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de la XXXVI Reunión Ordinaria*

de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana. Sistema de la Integración Centroamericana.

Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003555/1799000003555.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. *Declaración de Panamá de la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003360/1799000003360.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. *Plan de Acción de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA, para el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003364/1799000003364.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. 2011. *Conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad de Centroamérica. Declaración de Guatemala*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en:

<http://www.sieca.int/site/Cache/17990000004005/1799000004005.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. *Declaración conjunta de la CA-4 sobre seguridad regional centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003617/1799000003617.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. *Declaración conjunta de la XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003932/1799000003932.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. *Declaración conjunta de la XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000004180/1799000004180.pdf>. Revisado: 15 de mayo de 2012.

_____. *Plan de acción de la declaración conjun-*

ta, de la XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000003931/1799000003931.pdf>. Revisado: 17 de mayo de 2012.

_____. 2012. *Declaración conjunta de los presidentes de Centroamérica y el representante de Centroamérica*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000004235/1799000004235.pdf>. Revisado: 15 de mayo de 2012.

Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. SF. *Dirección y teléfonos de la entidad y de todas las dependencias que la conforman*. Gobierno de Guatemala. Disponible en: http://www.sie.gob.gt/index_8.htmlhttp://www.sie.gob.gt/index_8.html. Revisado: 23 de mayo de 2012.

_____. *Enlaces de interés*. Gobierno de Guatemala. Disponible en: <http://www.sie.gob.gt/>. Revisado: 23 de mayo de 2012.

_____. *Los informes mensuales de ejecución presupuestaria de todos los renglones y de todas las unida-*

des, tanto operativas como administrativas de la entidad. Gobierno de Guatemala. Disponible en: http://www.sie.gob.gt/index_8.html. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Secretaría General 2010. *Celebran XXXIX Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica en Ciudad de Panamá*. Sistema de la Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=48368&IDC at=21&IdEnt=1&Idm=1&IdmSt yle=1>. Revisado: 21 de mayo de 2012.

Secretaría General del SICA, SG-SICA. 2008. "Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana". En www.sica.int

Secretaría Técnica del Consejo Fiscalizador Regional del SICA. 2008. Acta de la primera reunión del CFR-SICA.

_____. Acta de la segunda reunión del CFR-SICA.

_____. Acta de la tercera reunión del CFR-SICA.

_____. 2009. Acta de la cuarta reunión del CFR-SICA.

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. 1991. "Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA". En www.sica.int

_____. 1995. "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica". En www.sica.int

Red Interinstitucional de Transparencia. SF. Instituciones en la Red. Defensoría de los Habitantes. Disponible en: <http://www.dhr.go.cr/transinsti.html>. Revisado el 4 de Junio de 2012.

Web oficiales

Comisión de Seguridad de Centroamérica: www.sica.int/csc

Comité Consultivo del SICA: www.sica.int/ccsica

Consejo Fiscalizador Regional del SICA: <http://wqce.sica.int/cfr/index.aspx?IdEnt=788&Idm=1&IdmSt yle=1>

Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores: <http://www.sica.int/occefs/>

Secretaría General del SICA: www.sica.int/sgsica

Secretaría de la Integración Económica Centroamericana: www.sieca.int ◇

Desafíos del SICA en el contexto latinoamericano: China, la Alianza del Pacífico y la CELAC

Willy Soto Acosta*

María Fernanda Morales Camacho**

ANALIZA LA PRESENCIA CHINA, LA CONFORMACIÓN DE LA AP Y LA CREACIÓN DE LA CELAC COMO DESAFÍOS PERO TAMBIÉN OPORTUNIDADES PARA EL SICA. LA CRECIENTE PRESENCIA CHINA HACE PATENTE LA TENSIÓN DIPLOMÁTICA ENTRE TAIWÁN Y CHINA CONTINENTAL POR MANTENER SU INFLUENCIA EN LA REGIÓN. LA ALIANZA DEL PACÍFICO REPRESENTA UN REGIONALISMO DE CORTE PRAGMÁTICO DONDE LA LIBERALIZACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICAS SON EL FUERTE. LA CONSOLIDACIÓN DE LA CELAC SE PODRÍA ANALIZAR COMO UNA OPORTUNIDAD PARA LA CONVERGENCIA DE POSICIONES A NIVEL CENTROAMERICANO.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA SICA, CHINA; RELACIONES INTERNACIONALES; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; SICA, CHINA; INTERNATIONAL RELATIONS; CELAC; CENTRAL AMERICA

Introducción

Centroamérica cuenta con uno de los procesos de integración más consolidados a nivel regional aunque

con muchas mejoras por realizar. El Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, comprende una región, en un contexto de “sociedad del riesgo” (Beck, 2006), vulnerable no solo en el plano económico sino también en aspectos que en materia de seguridad se han diversificado y atañen a las agendas de los países: narcotráfico, medio ambiente, pobreza, crimen organizado, etc.

Asimismo, los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos no solo corresponden a cuestiones coyunturales individuales sino también a procesos de carácter sistémico como los cambios institucionales que enfrenta el mundo, en donde la integración regional ha sido un importante partícipe. Dentro de

* **Sociólogo y Politólogo. Catedrático de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.**

Correo electrónico:
altivohaciaadelante@gmail.com

** **Egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Internacional de la Universidad Nacional de Costa Rica. Asistente de Investigación en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.**

Correo electrónico:
mfmcamacho@gmail.com

Recibido: 3 de junio del 2014.

Aceptado: 14 de agosto del 2014.

Willy Soto Acosta y María Fernanda Morales Camacho (2014). Desafíos del SICA en el contexto latinoamericano: China, la Alianza del Pacífico y la CELAC.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 79-100, diciembre 2014 79

esta dinámica, el artículo se enfoca en tres elementos: primero, estudiar el impacto de China en Centroamérica, explicando por qué constituye un desafío para el SICA este continuo acercamiento del gigante asiático en una zona donde (con excepción de Costa Rica) Taiwán es el que se mantiene como protagonista. Segundo, examinar cuáles podrán ser los alcances de la Alianza del Pacífico, AP, en el SICA, dilucidando si esta es una versión del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, en un nuevo intento de Washington por mantener vigente su presencia en la región; además de determinar si la Alianza podría representar una amenaza comercial o por el contrario, un socio promotor, especialmente, para países como Costa Rica y Panamá interesados en ser miembros plenos de la misma. Tercero, analizar cuál es el papel de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, y cómo este mecanismo debería ser un foro donde los países del SICA presenten una posición común a partir de un discurso en el que defiendan los intereses y preocupaciones de la sub-región, constituyéndose esto último en uno de los grandes retos del sistema de integración actual.

**Regionalismo abierto
y regionalismo pos-hegemónico:
modelos de integración
en América Latina**

Algunas organizaciones internacionales y de integración en Amé-

rica Latina, propios de la década de los sesenta y setenta, tenían un fin político y obedecían a la lógica de ofensiva estadounidense frente a la amenaza que representaba la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, en la región; claro ejemplo de ello lo fue el papel de la Organización de Estados Americanos, OEA, y del Tratado de Asistencia Recíproca, TIAR, tal y como lo menciona Serbin et.al. (2012: 24):

Sin embargo, en los ochentas el Viejo Regionalismo también comenzó a erosionarse en su dimensión geopolítica. La crisis centroamericana demandó de una América Latina más firme y autónoma en el área política y de seguridad. Esta búsqueda de autonomía en las políticas exteriores de los países de América Latina fue visible de manera creciente desde la mitad de los años ochenta en adelante. Algunos eventos que contribuyeron a ello fueron el descrédito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), los cuales eran simplemente vistos como instrumentos anti-comunistas de Estados Unidos durante la Guerra Fría.

Años más tarde, y frente a la crisis mundial de la década de los ochenta, aunado a un fracaso en el modelo de industrialización, los países de la región, motivados por las propuestas cepalinas, optaron por un

modelo integrador orientado “hacia afuera”, que permitiera establecer lazos con otras economías extra-regionales. Es así como el regionalismo abierto cobra fuerza a principios de los noventa en la región (Asia ya había adoptado este modelo en los setenta y se limitaba a la liberalización comercial). A diferencia del regionalismo abierto asiático, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, lo concibe como (CEPAL, 1994):

un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente

Este tipo de regionalismo promovía un vínculo entre la liberalización de las economías y la integración comercial, lo cual se revertiría en una mayor eficiencia de los mercados y en un más alto nivel productivo, es decir, “que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen” (CEPAL, 1994). Ya en la famosa publicación de 1994, “*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación produc-*

tiva con equidad”, la CEPAL lo caracterizaba por (CEPAL, 1994): la suscripción de acuerdos de liberalización entre sectores y países, la presencia de normas estables y transparentes, la posibilidad de multilateralizar el proceso conforme se estabilizan las economías, la armonización de aranceles, liberalización intrarregional del comercio y las inversiones, extensión del trato nacional a la inversión extranjera, reducción de los costos de transacción en el comercio, negociación de las soluciones ante problemáticas comerciales, fortalecimiento del apoyo a la balanza de pagos, normalización del sistema de pagos de los intercambios y facilitación del progreso técnico.

Es así como se configuran bajo esta propuesta diversas iniciativas, entre ellas: la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre México y Norteamérica, TLCAN, el proyecto de Chile con la firma de acuerdos bilaterales, la reactivación de cuatro esquemas regionales de integración (la Comunidad del Caribe, CARICOM, con el establecimiento de un mercado único en 1989, el paso del Mercado Común Centroamericano, MCCA, al SICA -entre 1991 y 1993-, la conversión del Grupo Andino en la Comunidad Andina de Naciones-CAN en 1996 y el establecimiento del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, en 1991) (Serbin et.al, 2012: 26).

Es así como prevalece, hasta el 2005 aproximadamente, una integración basada fundamentalmente

en la inserción internacional vía apertura comercial. No obstante, de acuerdo con Serbin et. al. (2012: 30), factores como la emergencia de nuevos mercados específicamente en Asia-Pacífico, la suscripción de acuerdos “Sur-Norte”, el desinterés de Washington por la región debido a su estrategia de la “Guerra contra el Terrorismo” y la imposición de una agenda unilateral de corte neoliberal en sus relaciones con los países de la región, provocó un giro en las propuestas integracionistas, rechazando el unilateralismo estadounidense. Así surge lo que se denomina el regionalismo “post-liberal” o “post-hegemónico”, basado en la “concertación política y los acuerdos intergubernamentales” (CRIES, s.f.: 2) y un mayor protagonismo del Estado.

Estos nuevos procesos se visualizan en la creciente integración de las economías de la región y en el debilitamiento de la presencia de Estados Unidos. Esto trajo cambios en el hemisferio como el desarrollo de nuevos acuerdos comerciales. En este contexto de más autonomía en la región, se visualiza el retorno del protagonismo del Estado, que se apoya en los movimientos sociales.

El regionalismo post-hegemónico se caracteriza por alejarse del espectro comercial y centrarse en la integración de corte político y social. De acuerdo con Serbin et.al. (2012: 32-33) los mecanismos que se inscriben en esta categoría se caracterizan por:

- El retorno a la política con una menor atención en la agenda comercial y la liberalización.
- Un regreso a la “agenda de desarrollo” “post-consenso de Washington”.
- El mayor protagonismo del Estado en el desarrollo social y las relaciones externas.
- Una búsqueda de mayor autonomía frente al mercado.
- La promoción de una agenda de integración positiva, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y la cooperación en temáticas no comerciales.
- La preocupación por problemas regionales como la deficiente infraestructura.
- Una atención a los problemas sociales y a las asimetrías del desarrollo.
- La participación de actores no estatales en los procesos de integración.

Tres claros ejemplos de esta propuesta lo constituyen la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA, la Unión de Naciones Suramericana, UNASUR, y la recién conformada CELAC que, más que proyectos de integración concretos, comprenden mecanismos donde sobresalen las reuniones presidenciales y la concertación en

temáticas diversas como la inclusión social, temas de género, energía, integración física, ambiente, etc.

**China, un nuevo socio
en Centroamérica:
¿amenaza para Taiwán?**

Las relaciones entre América Latina y el Caribe y China se remontan varias décadas atrás, precisamente con la fundación de la República Popular en 1949, cuando “se establecieron vínculos diplomáticos, primero con Cuba en 1960 y después con otros trece países” (Pérez, 1995: 96). No obstante, el acercamiento entre el gigante asiático y la región latinoamericana y caribeña se empieza a intensificar en la década de los setenta con el conjunto de reformas para impulsar la economía China; tal y como lo explica Pérez (1995: 96): “Desde fines de la década del setenta, con el inicio del periodo de la reforma, comenzaron a incrementarse los lazos económicos, que pasaron a ser un factor fundamental en las relaciones con nuestra región”.

América Latina y el Caribe constituyen una región rica en recursos naturales y minerales que, para una economía en constante crecimiento como la china, resulta indispensable asegurar su abastecimiento. Es así como el acercamiento no

solo ha sido en términos políticos, sino también en materia comercial, de atracción de Inversión Extranjera Directa, IED, y la cooperación tecnológica, cultural y científica; tal y como lo explica el “Libro Blanco sobre América Latina y el Caribe”, publicado en el 2008¹ por el Gobierno Chino para definir su estrategia sobre la región:

Desde el comienzo del siglo XXI, se tornan aún más frecuentes los contactos de alto nivel entre China y América Latina y el Caribe, se profundiza cada vez más la mutua confianza en lo político, se ahonda de continuo la cooperación en las áreas económico-comercial, científico-tecnológica, cultural y educativa, entre otras y se brindan un apoyo recíproco y una estrecha colaboración en los asuntos internacionales, de manera, que se viene configurando un flamante panorama caracterizado por el desarrollo omnidireccional, multifacético y de múltiples niveles de las relaciones entre ambas partes.

En materia política el estrechamiento de lazos ha sido más intenso, y no solo comprende la formalidad en el establecimiento de relaciones diplomáticas (en América Latina solo Paraguay, Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua mantienen relaciones diplomáticas con China), sino un constante intercambio entre funcio-

1. Disponible en: <http://www.china-files.com/pdf/LibroBlanco.pdf>

narios de alto nivel que comprende encuentros en foros internacionales; o bien, visitas de Estado, tanto de los y las mandatarios(as) latinoamericanos(as) y caribeños(as) a China y viceversa. Prueba de ello es que durante el periodo agosto-diciembre del 2013, los presidentes de Bolivia y Venezuela, el vicepresidente de Brasil, los presidentes del Congreso de Perú y Ecuador y las primeras ministras de Jamaica y Trinidad y Tobago realizaron viajes oficiales a China; a su vez, los mandatarios de México, Chile, Brasil y Argentina se reunieron con el presidente Xi Jinping, en el marco de reuniones multilaterales, entre ellas el G-20 y la Cumbre APEC (Morales y Zúñiga, 2014: 16).

En términos comerciales y dada la lenta recuperación de las economías desarrolladas, América Latina ha puesto su mirada en la dinámica economía china para mantener sus alentadoras cifras de crecimiento,² con un intercambio comercial, en términos globales, favorable gigante asiático. Según la CEPAL, China se podría convertir en el segundo socio comercial -solo superado por Estados Unidos- de la región latinoamericana para el 2020 (CEPAL, noviembre 2013). Para el 2012 se registraron exportaciones superiores a los 100 000 millones de dólares mientras que se importó una

2. La CEPAL proyecta un crecimiento promedio para la región de 2,7% para el año 2014; no obstante, se esperan cifras iguales o superiores al 5% para Panamá, Bolivia, Perú, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana (CEPAL, abril 2014).

cifra superior a los 150 000 millones de dólares, registrando así un comercio total de 271 300 millones de dólares, 259 100 millones de dólares más que en el 2000 (CEPAL, agosto 2013). Este intercambio se ha caracterizado por una fuerte “reprimarización”, principalmente en América del Sur, de la oferta exportable; mientras que en Centroamérica y México el tema de mayor relevancia es el textil y la amenaza que representa los bajos costos de producción chinos para las economías locales.

Además, es de suma importancia mencionar que se evidencia un deterioro en los términos de intercambio, puesto que, mientras que los países latinoamericanos y caribeños compran mercancías con mayor valor agregado a China, este país se abastece de los productos primarios (soja, petróleo, cobre, etc.) provenientes de Latinoamérica. Esto marca un gran desafío para esta región en sus esfuerzos por ser parte de las cadenas globales de valor y que impacta directamente en la posibilidad de atraer inversión extranjera directa con mayor valor agregado (en este caso la inversión china), tal y como lo explican Rosales y Kuwayama (2012: 72):

América Latina enfrenta enormes desafíos al tratar de fortalecer sus vínculos con China para aumentar desafíos al tratar de fortalecer sus vínculos con China para aumentar las sinergias de producción e inversión con este país. El comercio birre-

gional aún constituye un intercambio interindustrial en el que América Latina exporta a China principalmente productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales, e importa de ese país, casi en forma exclusiva, manufacturas de diversa intensidad tecnológica.

Países suramericanos como Chile, Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina son importantes proveedores de estas materias primas y algunos de ellos, como Venezuela y Ecuador, se benefician de millonarias líneas de crédito extendidas por parte de Beijing,³ a cambio de garantizar la venta de petróleo (RT Actualidad, 2014). Por su parte, contrario al dinamismo comercial, en materia de IED los flujos de inversión china son más reducidos (con excepción de los proyectos en infraestructura en Argentina, Ecuador, Venezuela); claro ejemplo lo constituye México, donde la IED China apenas alcanzó el monto acumulado de 280 millones de dólares para el periodo 1999-junio 2013; o bien en Chile, donde apenas llegó a los 9 millones de dólares en el 2012 (Morales y Zúñiga, 2014).

3. Entre el 2005 y el 2013 China ha desembolsado cerca de 100 000 millones de dólares a las economías de América Latina, donde sobresale los préstamos del Banco de Desarrollo de China, CDB, el cual, en el 2013, prestó 15 000 millones de dólares, mientras que el Banco Mundial, BM, llegó a prestar apenas 5200 millones de dólares (RT Actualidad, 2014).

Aparte del aspecto político y comercial, la cooperación técnica, cultural y científica se ha intensificado; prueba de ello es la apertura de centros de investigación conjunta. Tal es el caso de la fundación del Centro Conjunto China-Chile de Astronomía; la apertura de institutos Confucio (una de las sedes más recientes es la que se encuentra en el campus de la West Indies University en Trinidad y Tobago), y la suscripción de acuerdos de intercambio estudiantil y enriquecimiento cultural (Morales y Zúñiga, 2014).

En el caso específico de la subregión centroamericana, en la que solo un país ha establecido relaciones diplomáticas formales (Costa Rica) y los demás cuentan con nexos diplomáticos con Taiwán, la presencia de China y en términos generales del sureste asiático, ha cobrado fuerza comercialmente; constituyéndose este país y la región como socios de gran importancia para Centroamérica. Según la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, (2014), China ocupó el lugar número cinco como destino de las exportaciones centroamericanas, registrando ventas por 696,3 millones de dólares. A su vez, constituye el tercer proveedor de Centroamérica: la región le compra a China aproximadamente 4926,3 millones de dólares y solo es superada por las importaciones provenientes desde los Estados Unidos y la región misma.

Costa Rica fue el primer (y hasta el momento) el único país de

Centroamérica que ha roto relaciones con Taiwán para formalizar nexos diplomáticos con China (2007). Así inicio una relación bilateral caracterizada por dos visitas presidenciales, Hu Jintao (2008) y Xi Jinping (2013); un incremento en las exportaciones pero también un importante crecimiento de las compras de productos chinos en el marco del Tratado de Libre Comercio, TLC, entre ambos Estados (el cual entró en vigencia en el 2011), así como cooperación técnica y financiera en áreas como el deporte, la cultura, la educación, la ciencia, etc.

Sin embargo, el atractivo de China como socio comercial y político no ha sido obviado por los demás países del Istmo, los cuales sí mantienen lazos diplomáticos con Taiwán y reciben de este cuantiosas sumas de dinero (algunas de ellas bajo procesos dudosos e incluso, bajo un secretismo estricto) (Ruiz, s.f.). Por esta razón el gobierno de Taiwán se mantiene alerta ante la influencia de Beijing (y su promoción de la política de reunificación de China- “una sola China”-), lo que conlleva a que la cooperación taiwanesa se haya mantenido constante en los últimos años. Esto no ha impedido que en países como Honduras exista una cámara de Comercio Chino-Hondureña o que se financien proyectos hidroeléctricos con capital

chino; o que Nicaragua haya otorgado la construcción de su proyecto del Canal Interoceánico a una empresa ubicada en Hong Kong, pero ligada con empresas estatales chinas como China Railway Construction Corporation, CRCC, (Morales y Zúñiga, 2014: 30); o bien, que China constituya uno de los principales compradores de azúcar producido en Guatemala (Morales y Zúñiga, 2014: 23).⁴

Este acercamiento comercial con China es visto de manera cautelosa por parte de Taiwán, mas no como una amenaza fehaciente, debido a que ambos países llegaron al acuerdo de que la presencia de relaciones comerciales con China continental no afectará la isla (EFE, enero 2014). Centroamérica concentra aproximadamente el 30% de las representaciones diplomáticas⁵ que incluye a todos los países de América Central (menos Costa Rica). No obstante, Taiwán se ha mantenido constante en su estrategia diplomática de la “diplomacia de chequera”, consistente en cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable) destinada a una diversidad de proyectos relacionados con el desarrollo sostenible, infraestructura, apoyo en caso de desastres naturales; así como en el intercambio de personal técnico, principalmente, en el tema de agricultura; o bien, la cooperación que brinda a través de organismos regionales como el SICA o el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE. Con ocasión de la visita a Honduras para la toma de posesión del presidente electo, Juan

4. Según Morales y Zúñiga (2014: 23) Para el periodo 2012-2013 China compró a Guatemala el 20% del total de las ventas de su zafra, es decir, 341 218 TM.

5. Equivale a doce sedes diplomáticas distribuidas en América Latina y el Caribe.

Orlando Hernández, el presidente de la que se llamase anteriormente Formosa, Ma Ying-Jeou, manifestó la disposición por ampliar la cooperación en materia informática, medioambiental y de telecomunicaciones (EFE, enero 2014). Esta dinámica estrategia diplomática la describe Aguilera (s.f.: 173-174) de esta forma:

Taiwán ha desarrollado una serie de recursos para sostener estos vínculos. El Central es el carácter privilegiado de la relación, en la medida en que la importancia que otorga Taipéi a sus aliados implica un tratamiento de alta consideración, que ciertamente algunos de esos actores no encontrarían con otras contrapartes. Dentro de ello se incluye la creación de lazos de amistad con personalidades de los gobiernos y la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación y los partidos políticos (...)
(...) Pero el eje central es la cooperación bilateral y multilateral. Aunque no tienen la dimensión de los grandes donantes, se realiza bajo condiciones muy favorables. Dentro de ella, podemos distinguir la financiera no reembolsable, la reembolsable y la técnica.

En el SICA, donde cuenta con el estatus de observador extra-regional, Taipéi recientemente ha aprobado el último desembolso

por 914 375 dólares de un total de 3 325 000 dólares con el propósito de apoyar el incremento a la productividad y la calidad de la producción de alimentos (CrHoy, abril 2014); mientras que en el caso del BCIE, donde gestiona como socio extra-regional, este país ha brindado su apoyo en diversos proyectos, entre ellos los relacionados con agricultura. Tal es el caso del proyecto lanzado en el 2013 para apoyar a los y las productores(as) de café afectados por la roya, que comprende un presupuesto conjunto de 120 millones de dólares para renovar fincas cafetaleras (BCIE, 2013). Todo esto en el contexto del Fondo para el Desarrollo Económico de la República de China (Taiwán) y Centroamérica, del cual pasó a formar parte, durante el mes de abril del 2014, República Dominicana, la cual pretende ser beneficiaria de proyectos en desarrollo económicos, mejora de los sistemas comerciales, de inversiones, impositivos, programas de intercambio para estudiantes, etc. (Diario Libre, abril 2014).

La región de Asia-Pacífico y su importancia estratégica para el SICA: el ingreso de Costa Rica a la Alianza del Pacífico y su camino hacia el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC

Las economías del sureste asiático han sobrellevado las secuelas de la crisis financiera y económi-

ca que afectó los mercados de los países desarrollados, específicamente los Estados Unidos y el bloque de la Unión Europea, UE, mostrando índices de crecimiento iguales o superiores al 7%, como es el caso de China (7,8% en el 2012). Economías desarrolladas como la japonesa y la de Corea del Sur, así como aquellas que están en proceso de desarrollo como la malaya (5,6% en 2012), vietnamita (5,2% en el 2012) o filipina (6,8% en 2012),⁶ han provocado que el mundo haya puesto los ojos en estos países para exportar y establecer IED. Por otra parte, la conformación de un gran bloque comercial y la existencia de un regionalismo abierto de facto “al estilo asiático”, es decir, basado en la liberalización comercial, hace de la región del Asia-Pacífico un polo de crecimiento mundial (Giné Daví, 2011).

Asimismo, no solo las economías asiáticas asentadas en el Pacífico han mostrado indicadores macroeconómicos alentadores. También países latinoamericanos como Colombia (4,2% en el 2012), Chile (5,6% en el 2012), Perú (6,3% en el

2012) y México (3,8% en el 2012)⁷ han mostrado un crecimiento constante con economías estables y más complejas. Estos países han impulsado una nueva propuesta integracionista en la región que promete ser, según sus creadores, una iniciativa de integración profunda a partir del aspecto comercial: la Alianza del Pacífico. Tal y como lo manifiesta la hasta hace poco presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla: “*La Alianza del Pacífico se convierte en una gran oportunidad y en la única manera de poder mejorar los niveles de competitividad de la economía de nuestros países*” (AFP, 2013).

La Alianza del Pacífico surge del interés de algunas economías latinoamericanas por acercarse más a la cuenca del Asia-Pacífico, dada su creciente importancia político-económica. Dicho bloque se creó en el 2011, por iniciativa del presidente peruano Alan García y comprende a Chile, México, Perú y Colombia. Su meta es consolidar un área profunda de integración a partir de la libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios (Alianzapacifico.net) (ver cuadro No.1):

6. Según datos del Banco Mundial.

7. *Idem*.

CUADRO 1
ECONOMÍAS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

	Alianza del Pacífico			
	Colombia	Chile	Perú	México
Población	49 007 000	17 748 000	30 647 000	120 607 000
PIB (US\$)	370 509 000 000	268 314 000 000	203 977 000 000	1 181 633 000 000
PIB per cápita (US\$)	7762	15372	6811	10014
Parte del PIB Regional (%)	6,5	5,9	3,6	20,7
Pobreza (%)	32,9	11	23,7	37,1
IDH ranking	91	40	77	61
Desempleo (%)*	10,6	5,9	6	5,8
IED (millones de US\$)	15952,2	9233	12971,1	-7782,3

* Corresponde a la tasa anual media para el 2013.
Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de CEPAL y PNUD.*

De acuerdo con el sitio web oficial de la Alianza del Pacífico,⁸ esta comprende una población total de 209 millones de personas, con un Producto Interno Bruto, PIB, per cápita promedio de 10 000 dólares, un PIB que representa el 35% del producto total en América Latina; concentra el 50% del comercio en la

región y para el 2012 atrajo cerca de 70 mil millones de dólares en inversión extranjera directa. Datos que resultan atractivos para grandes inversionistas o países en crecimiento, como lo es el caso de China. Para ser parte de la alianza es fundamental contar con acuerdos de libre comercio suscritos con todos sus miembros, de allí su naturaleza aperturista. Como lo señala Malamud (2012: 3):

8. Ver: http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza_valor_estrategico/

Prueba del aperturismo de estos países es que todos ellos tienen TLC firmados con EE.UU y diferentes tratados con la UE. Chile, México y Perú integran el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Con su ingreso al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, en sus siglas inglesas), México se suma a Chile y Perú que ya formaban parte del mismo.

Tal es su trascendencia en el entorno internacional que ha llamado la atención de otros actores, regionales y extra regionales, provocando así su participación en calidad de observadores.⁹ China, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Paraguay, Ecuador, Uruguay, Francia, Reino Unido, España, Italia, Portugal, Turquía, Países Bajos, Suiza, Alemania; mientras que Panamá y Costa Rica se encuentran en proceso de convertirse en Estados miembros. Esta diversidad de Estados observadores le ha valido también las críticas de sus detractores, especialmente por la presencia estadounidense, calificándola como un proyecto que va más allá de su naturaleza geográfica.

Un aspecto relevante es la participación de México en el bloque,

9. Revisar: <http://alianzapacifico.net/paises/paises-observadores/>

lo cual evidencia el interés de este país del norte por fortalecer sus vínculos con el resto de América Latina y, principalmente, posicionarse en América del Sur; frente a un Brasil receloso de que su papel de liderazgo regional sea usurpado: “La creación de la Alianza trasciende la discusión entre América Latina y América del Sur, ya que la presencia de México en su seno resuelve el dilema por la vía de los hechos” (Malamud, 2012: 4). Como también quedó patente en la Cumbre de Cali, celebrada en mayo del 2013, en la que se compararon datos de la Alianza con los de Brasil:

(...) 210 millones de personas, 38% de la población de la región; frente a los 195 millones de brasileños, el 35%; el PIB de los cuatro países de la Alianza supone el 35% de América Latina y el de Brasil representa el 45%-. Para muchos, la Alianza es el instrumento con el que México, la segunda economía latinoamericana, pretende contrarrestar la influencia de Brasil.

(Saiz, 2013)

Incluso, la integración de los mercados bursátiles de Colombia, Perú y Chile bajo la figura del Mercado Integrado Latinoamericano, MILA, así como la eventual entrada de México, han provocado que esta se constituya en la segunda bolsa de valores solo superada por la Bovespa de Brasil (López y Muñoz, 2012: 21).

Aunado a su carácter comercial, la Alianza también ha inscrito como parte de su quehacer la cooperación mediante un fondo dedicado a financiar proyectos; entre ellos, un programa de becas y una red de investigación científica en materia de cambio climático (El País, 2013). También, como parte de su accionar conjunto, este bloque planea abrir representaciones comerciales conjuntas en Turquía; mientras que Chile y Colombia lo harán en Ghana (Rojas, 2013).

Es por esta razón que Costa Rica, atendiendo a una política comercial orientada a la diversificación de mercados y a la incorporación en las cadenas globales de valor, se ha encaminado a convertirse en el miembro número cinco de la Alianza del Pacífico. Esto en concordancia con su política de comercio exterior de “ampliar, consolidar y racionalizar la plataforma de comercio exterior” (Ministerio de Comercio Exterior, 2011) mediante la suscripción de acuerdos comerciales y la diversificación de su oferta exportable; razón por la cual ha suscrito recientemente, acuerdos comerciales con Perú y el TLC con Colombia que se encuentra en proceso legislativo.¹⁰ Lo anterior con el objetivo de cumplir con el

requisito principal de la Alianza: contar con tratados de libre comercio con todos sus miembros y aprovechar el dinamismo en las interacciones con estas tres economías (ver cuadro No.2):

Esta apertura comercial se ha orientado a un posicionamiento más visible en la cuenca del Pacífico, especialmente a una participación más dinámica de Costa Rica en el APEC; por lo que el país ha tratado de acercarse más, en términos comerciales, con economías como la japonesa y la de Corea del Sur (Ministerio de Comercio Exterior, 2011) y explora las posibilidades del establecimiento de un acuerdo de libre comercio con estos países. Así también lo manifestó la entonces mandataria costarricense, Laura Chinchilla, en una intervención en el marco de la XXIII Cumbre Iberoamericana: “Son países con los que tenemos una visión compartida acerca de la importancia de la integración y el comercio para el desarrollo, además de que ofrecen oportunidades muy interesantes desde la perspectiva de la inversión. La Alianza puede ser también una plataforma muy importante para relacionarse con el Asia Pacífico” (Presidencia de la República, 2013).

10. Costa Rica suscribió un tratado de libre comercio con Chile en el año 2002 y con México en el año 1995; posteriormente, se negoció un acuerdo comercial entre Centroamérica y México en el año 2013 en el marco de un proceso de convergencia de los tratados de libre comercio (Ministerio de Comercio Exterior, 2013b).

CUADRO 2
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, IED, DE COSTA RICA
CON COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ
EN MILLONES DE DÓLARES

Año	Colombia				Perú				México			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Exportaciones	38,3	51,6	48,2	62,9	34,9	12,9	15,7	18,2	195,1	250,6	317,7	323,0
Importaciones	315,2	500,3	455,7	326,8	23,6	35,3	50,8	46,2	742,8	894,4	1091,5	1165,5
IED	6,4	98,9	151,6	111,8	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	6,8	40,4	183,4	346,3

IED: Hace referencia a la IED proveniente de estos países y que se ubica en Costa Rica.
N.R. No reporta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en el Ministerio de Comercio Exterior, COMEX.

Los intereses de Costa Rica por ser parte de la APEC se remontan al 2006 (Govaere, 2010), no obstante, la oportunidad de ser miembro se vio imposibilitada desde 1997 hasta el 2010, debido a la veda en el ingreso de más Estados parte con el propósito de enfocarse en el desarrollo los ya miembros (Fernández, 2011). Este interés es provocado por las oportunidades que brinda el Foro para que el país fortalezca sus nexos comerciales, se informe sobre prácticas comerciales y se beneficie de las iniciativas de cooperación existentes, sin dejar de lado la importancia económica-comercial que representa APEC, tal y como lo menciona Sandí (s.f.: 3-4):

El ser parte de la APEC daría a la economía costarricense mayor proyección a escala mundial. La importancia de las economías de APEC es elocuente. Se estima que la suma del producto nacional bruto de ellas equivale al 56% de la producción mundial, en tanto el comercio de esas veintidós economías, en conjunto, representa cerca de un 50% del total mundial.

A pesar de la veda y de la larga lista de Estados que esperan también su aprobación de ingreso, el país ha sido aceptado como observador en cuatro grupos de trabajo del Foro: inversión, acceso a mercados, pequeña empresa (Fernández, 2011) y, desde enero del 2013, ingresó al de servicios (COMEX, 2013), lo cual concede algunas ven-

tajas estratégicas para una futura aceptación:

La participación en el Foro le ha permitido a Costa Rica, desde el 2008, conocer los diversos proyectos de cooperación que desarrolla esta organización para promover el comercio. La expectativa costarricense es que una vez que se levante la moratoria para nuevos miembros, Costa Rica sea considerada como candidata a formar parte de esta importante organización multilateral.

(COMEX, 2013)

OEA y CELAC:

¿Complementos u opuestos?

América Latina y el Caribe se ha caracterizado por la diversidad de iniciativas de integración en materia política y comercial, fundamentalmente, pero no de manera exclusiva. En un escenario post-Guerra Fría caracterizado por la multipolaridad del poder y un sistema económico en lenta recuperación en el mundo desarrollado, los países han optado por la integración como una estrategia para enfrentar fenómenos multidimensionales como el cambio climático, el crimen organizado o la pobreza, por mencionar algunos (Rojas, 2012).

En este escenario es que surge la CELAC, único mecanismo de naturaleza política que agrupa a los

treinta y tres Estados de la región con el propósito de construir “una comunidad que tiene y busca el desarrollo de una serie de bienes públicos, que aseguren la estabilidad, la democracia y la paz en un contexto de solidaridad y cooperación intrarregional” (Rojas 2012b: 182).

La CELAC tienen como antecedentes inmediatos el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe, CALC, los cuales constituyeron instituciones orientadas a brindar soluciones domésticas a los problemas domésticos de la región (Rojas, 2012b: 174). Estos antecedentes también se remontan al Grupo de Contadora y al de Apoyo a Contadora, para el caso del Grupo de Río, mismos que tuvieron una influencia importante en los procesos de paz centroamericanos (Rojas, 2012b: 176-179).

La CELAC coexiste con múltiples iniciativas de integración a nivel subregional: MERCOSUR, UNASUR y ALBA en Suramérica; SICA, CARICOM, la recién formada Alianza del Pacífico, el Proyecto Mesoamérica y con la histórica y hemisférica OEA; heredando los logros y fracasos de dichos procesos y también enfrentándose al desafío de integrar las visiones de estos distintos bloques en aras de constituir un mecanismo interlocutor de la región en sus pronunciamientos a nivel multilateral y en sus relaciones con otros bloques, como la UE, o potencias como China.

El surgimiento de la CELAC responde al interés de los países latinoamericanos por lograr convergencia en temas transversales sin la participación directa de los Estados Unidos, como sí ocurre en la OEA, por lo que algunos especialistas hablan sobre una posible amenaza a esta institución. Esta preocupación que fue disipada con la histórica visita del Secretario General de la organización, José Miguel Insulza, a la Cumbre de la CELAC realizada en Cuba en enero del 2014; o bien, como lo señalara el Canciller de Costa Rica, Enrique Castillo, son mecanismos que se complementan y no se contraponen:

La OEA es irremplazable, precisamente porque allí están dos actores importantes del hemisferio, como Estados Unidos y Canadá. Eso hace indispensable a la OEA. La OEA y la CELAC son complementarias (...).

(AFP, 2014)

No obstante, la CELAC no ha estado exenta de críticas, entre ellas la flexibilidad del mecanismo, el proceso de toma de decisiones y la falta de institucionalidad permanente (Rojas, 2012b: 185-17), lo cual demuestra que es una organización incipiente con posibilidades de converger en muchos temas, pero que debido a su flexibilidad puede correr el peligro de convertirse en un mero discurso o un complejo entramado institucional que no contribuya con la integración de la región.

Conclusiones:
¿Cómo puede el SICA
“ajustarse” a la presencia
China, a la Alianza del Pacífico
y a la CELAC?

La integración centroamericana es uno de los procesos más antiguos en su naturaleza a nivel regional; consolidándose primero como un Mercado Común a mediados del siglo XX, para pasar a ser, a principios de los noventa, un sistema con varios ejes de integración más allá de lo económico. El SICA se encuentra en una región estratégica por unir geográficamente dos masas sub-continetales, donde es un corredor, tanto biológico como de migración; pero también constituye el puente empleado por el narcotráfico y el crimen organizado sin obviar que, en términos geopolíticos, se encuentra en el vecindario de una potencia: los Estados Unidos.

Es por ello que, en un escenario internacional donde la tendencia es la formación de bloques y la emergencia del Sur, el SICA enfrenta una serie de retos a saber:

- La creciente presencia China en la región presenta una posibilidad de amenaza para los sectores productivos debido a los bajos precios de los bienes chinos gracias a la producción en escala, por ejemplo, en materia textil, razón por la cual la integración comercial, la consolidación de una unión aduanera y el exportar como

región son indispensables ante la magnitud de la entrada de bienes al mercado regional.

- La IED china en la región es muy baja (con excepción de las inversiones por concepto del futuro Canal Interoceánico que planea construir el Gobierno de Daniel Ortega), por lo que el posicionamiento de la región como un bloque consolidado podría mostrarse más atractivo para la llegada de capitales chinos, ya que se amplía el mercado potencial, lo cual podría contribuir en la integración en las cadenas globales de valor.
- La creación de un Foro CELAC-China durante la última Cumbre en Cuba (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2014) demuestra el interés de Beijing por contar con un interlocutor regional para estrechar lazos, que facilite la comunicación entre este país asiático y la región o subregión, por lo que el SICA debe mostrarse como un bloque unido con el cual se pueda intercambiar mediante diálogo directo.
- Debido al tamaño del mercado chino, es menester una economía de escala regional orientada en la competitividad y la eficiencia y que facilite el ingreso de bienes.

- El avance en la constitución de la unión aduanera plena, a pesar de que el SICA alberga uno de los mercados comunes más antiguo y complejo a nivel latinoamericano, podría convertir a Centroamérica como un destino atractivo frente a las posibilidades que ofrecen otras economías como las que integran la Alianza del Pacífico.
- En el caso de la CELAC, uno de los principales retos es la coexistencia, lograr que la región centroamericana adopte posiciones conjuntas y presentarlas ante este mecanismo como una sola voz, lo cual exige grandes avances y cambios en el proceso de integración regional.

ción. Disponible en: http://www.nacion.com/mundo/centroamerica/Costa_Rica-CELAC-Enrique_Castillo_0_1391860970.html. Revisado: 8/05/2014.

Aguilera P., G. (s.f.). "De espaldas al dragón. Las relaciones de Centroamérica con Taiwán"; en: *Nueva Sociedad*. No. 203. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3360_1.pdf

Beck, Ulrich. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós: España.

BCIE. (2013). *Taiwán y BCIE ofrecen US\$120 millones para afectaciones por la roya*. Disponible en: http://www.larepublica.co/globoeconomia/taiw%C3%A1n-y-bcie-ofrecen-us120-millones-para-afectaciones-por-la-roya_78696

Referencias

AFP. (2013). "Panamá y Costa Rica defienden la Alianza del Pacífico"; *La estrella*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. Disponible: <http://www.laestrella.com.pa/online/noticias/2013/10/19/panama-y-costa-rica-defienden-la-alianza-del-pacifico.asp>

_____. (enero 2014). "Canciller Enrique Castillo afirma que OEA y CELAC son complementarias"; en: *La Na-*

Briceño, J. (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina"; en: *Instituto de Estudios Internacionales*. No. 175. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692013000200001&script=sci_arttext

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración econó-*

- mica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>. Revisado: 01/04/2014.
- _____. (2013). *Relaciones de comercio e inversión entre China y América Latina*. Disponible en: http://www.cepal.org/comercio/noticias/documentosdetrabajo/0/50680/haciendo_neg_CH_ABarcena_22_ago_2013.pdf
- _____. (2014). *CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Revisado: 21 de diciembre de 2013. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e
- COMEX. (2013). *País es aceptado en Grupo de Trabajo de Servicios*. Disponible en: http://www.comex.go.cr/sala_prensa/comunicados/2013/enero/CP-1543.aspx. Revisado: 08/05/2014.
- CrHoy. (abril 2014). *Taiwán aporta 914 375 dólares para producción agrícola en Centroamérica*. Disponible en: <http://www.crhoy.com/taiwan-aporta-914-375-dolares-para-produccion-agricola-en-centroamerica/>
- CRIES. (s.f.). "Regiones y regionalismo en el marco de la nueva dinámica hemisférica: la coyuntura actual y los escenarios posibles"; en: *Relatoría del Seminario Internacional*. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/06/Relatoria-8-de-Abril.pdf>
- Diario Libre (abril 2014). *República Dominicana ingresa al Fondo de Desarrollo Económico de Taiwán y Centroamérica*. Disponible en: http://www.diariolibre.com/noticias/2014/04/23/i579161_repbl-ica-dominicana-ingresa-fondo-desarrollo-econmico-taiwn-centroamerica.html
- Documento sobre la política de China hacia América Latina-Libro Blanco-. (2008). Disponible en: <http://www.china-files.com/pdf/LibroBlanco.pdf>. Revisado: 01/05/2014.
- EFE. (enero 2014). *Presidente de Taiwán dice que su país ampliará cooperación con Centroamérica*. Disponible en: <http://www.proceso.hn/2014/01/27/Nacionales/Presidente.de.Taiw/81355.html>. Revisado: 9/05/2014.
- El Herald. (13 de enero de 2014). "China, el líder mundial en comercio, gana terreno en

- Centroamérica”; en: *El Herald*. Disponible en: <http://www.revistasumma.com/economia/45345-china-el-lider-mundial-en-comercio-gana-terreno-en-centroamerica.html>. Revisado: 05/5/2014.
- Fernández S., A. (2011). “Tratados tienen APEC como norte”; en: *El Financiero.cr*. Disponible en: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/marzo/20/economia2707714.html. Revisado: 08/05/2014.
- Govaere, V. (2010). *El posicionamiento de Costa Rica en Asia: hacia una membresía en APEC*. Disponible en: <http://www.uned.ac.cr/ocex/index.php/ocexinf/2010/64-boletines-articulos/articulos-junio-julio-2010/58-el-posicionamiento-de-costa-rica-en-asia-hacia-una-membresia-en-apec>. Revisado: 08/05/2014.
- Giné Daví, Jaume. (2001). “Asia-Pacífico: el nuevo motor del crecimiento económico mundial”; en: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 11. Núm. 4, pp.41-52. Disponible en: http://itemsweb.esade.edu/research/esadegeo/111101_Foreign%20Affairs%20%20%20JGD%20%20Asia-Pac%C3%ADfico.pdf. Revisado: 8/05/2014.
- Guerrero V., Carolina. (2012). *Construcción del concepto de “regionalismo abierto” en el ABC: en el período 1990-2010*. Disponible en: <http://www.iei.uchile.cl/noticias/85032/construccion-del-concepto-de-regionalismo-abierto-en-el-abc>. Revisado: 02/04/2014.
- López, D. y Muñoz, F. (agosto 2012). “El inicio formal de la Alianza del Pacífico”; en: *Puentes*. Vol. 13. Núm. 4.
- Malamud, C. (2012). *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*. Revisado: 24 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2012
- Ministerio de Comercio Exterior. (2011). *Políticas de Comercio e Inversión*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.comex.go.cr/politicas_comercio_inversion/index.aspx
- _____. s.f. *Exportaciones de bienes*. Revisado: 20 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.comex.go.cr/estadisticas/exportaciones.aspx>

- _____. s.f. *Importaciones*. Revisado: 20 de diciembre de 2013.
Disponible en:
<http://www.comex.go.cr/estadisticas/importaciones.aspx>
- _____. s.f. *Inversión extranjera directa*. Revisado: 20 de diciembre de 2013.
Disponible en:
<http://www.comex.go.cr/estadisticas/inversiones.aspx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2014). *Otro acierto de la II Cumbre de CELAC: Foro China-América Latina y el Caribe*. Disponible en:
<http://celac.cubaminrex.cu/es/articulos/otro-acierto-de-la-ii-cumbre-de-celac-foro-china-america-latina-y-el-caribe>. Revisado: 8/05/2014.
- Morales, M. y Zúñiga, E.. (2014). *Panorama político y económico de las relaciones entre América Latina y China*. Disponible en:
<http://flacso.org/secretaria-general/bolet-n-panorama-politico-y-econ-mico-relaciones-entre-am-rica-latina-y-china>. Revisado: 01/05/2014.
- RT Actualidad. (2014). *China le abre la chequera a América Latina en busca de materias primas*. Disponible en:
<http://actualidad.rt.com/economia/view/126057-china-america-latina-prestamos>. Revisado: 01/05/2014.
- Rosales, O. y Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Disponible en:
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/46259/China_America_Latina_relacion_economica_comercial.pdf. Revisado: 01/05/2014.
- Pérez L., M. (1995). "China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria"; en: *Nueva Sociedad*. No. 203. Disponible en:
http://www.nuso.org/upload/articulos/3353_1.pdf. Revisado: 01/05/2014.
- Ruiz H., H. (s.f.). *China en Centroamérica. La prometedora presencia del dragón oriental*. Disponible en:
<http://www.uned.ac.cr/ocex/index.php/ocexinf/156-boletin-n-4-2013/249-china-en-centroamerica>. Revisado: 02/05/2014.
- Presidencia de la República. (2013). *Costa Rica busca mayor integración con Alianza del Pacífico*. Revisado: 15 de diciembre de 2013. Disponible en:
<http://www.presidencia.go.cr/index.php/prensa/prensa-presidencia/2474-costa-rica-busca-mayor-integracion-con-alianza-del-pacifico>
- Rojas A., F (editor). (2012). *América Latina y el Caribe: Vínculos*

globales en un contexto multi-lateral complejo. Editorial Te-seo: Argentina.

- Rojas A., F (editor). (2012b). *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Editorial Te-seo: Argentina.
- Saíz, Eva. (2013). "La Alianza del Pacífico defiende su pujanza en la Cumbre Iberoamericana"; *El País*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/18/actualidad/1382122383_351802.html
- Sanahuja, J. (s.f.). *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/0/regionalismo-e-integracion-en-america-latina-balance-y-perspectivas.html>. Revisado: 01/04/2014.
- Serbin, A. et.al. (2012). "El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos"; en: *Anuario de la Integración Regional de América y el Gran Caribe 2012*. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/ExternoCarta.aspx?signatura=eHM%2520CRIES-ANUARIO.INTEG.REG.CARIBE%25209%2520%255B2012%255D>
- Sandí M., V. (s.f.). *Costa Rica y APEC*. Grupo de estudios de Asia-Pacífico. Disponible en: <http://www.geasiapacifico.org/documentos/Costa%20Rica%20y%20la%20APEC%20por%20Vinicio%20Sandi%20Meza.pdf>. Revisado: 08/05/2014.
- World Bank. (2014). *Countries*. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/country>. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/country>. Revisado: 8/05/2014 ◇

Estado de la Dimensión de la Gestión del Conocimiento en la Integración Regional

Centroamericana: Un abordaje desde el ICAP

Rethelny Figueroa de Jain*

Fremi Mejía Canelo**

Vinicio Sandí Meza***

EL ARTÍCULO ES EL RESULTADO DEL ANÁLISIS DE INFORMACIÓN A PARTIR DE LA CONSOLIDACIÓN DE UNA BASE DE DATOS QUE CONTIENE DOCUMENTOS, ARTÍCULOS, LIBROS, PONENCIAS, ETC., DONDE SE ANALIZAN Y/O ESTUDIAN TEMAS RELACIONADOS A LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA. EL DOCUMENTO SITÚA LA NECESIDAD IMPERANTE, EN LA REGIÓN, DE AHONDAR, DE FORMA CIENTÍFICA, LA TEMÁTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL CON EL OBJETIVO DE REDUCIR LA BRECHA DE CONOCIMIENTO EXISTENTE.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; RELACIONES INTERNACIONALES; GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; INTERNATIONAL RELATIONS; KNOWLEDGE MANAGEMENT

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, ha

realizado durante los últimos años importantes aportes al estudio de la administración pública y la integración centroamericana. En el campo de la integración han habido variados esfuerzos, por ejemplo entender las bases teóricas sobre las cuales

* **Máster en Administración Pública, Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, cargo que ostentó hasta el 31 de octubre del 2014.**

Correo electrónico:

coord.técnica@icap.ac.cr

** **Ingeniero Civil, Máster en Política Económica y Doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales. Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Correo electrónico: fmejia@icap.ac.cr

*** **PhD. en Ciencias para el Desarrollo con énfasis en Economía Institucional. Coordinador del Área de Investigación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Correo electrónico: vsandi@icap.ac.cr

Recibido: 23 de julio del 2014.

Aceptado: 23 de setiembre del 2014.

Rethelny Figueroa de Jain, Fremi Mejía Canelo y Vinicio Sandí Meza (2014). Estado de la dimensión de la gestión del conocimiento en la integración regional centroamericana. Un abordaje desde el ICAP.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 101-148, diciembre 2014 101

se fundamenta y dinamiza el proceso, así como las instituciones del sistema relacionadas al tema y los avances o la disfuncionalidad que enfrenta el proceso de integración en la región.

Se han estructurado toda clase de documentos relacionados con Análisis, Anuarios, Artículos de investigación aplicada, Boletines, Colección de Acuerdos, Compilación de Ensayos, Compilación de Escritos, Conferencias Especializadas, Cuadernos Centroamericanos del ICAP, Diagnósticos y Propuestas para el mejoramiento de la integración, Documentos de Proyectos, Documentos de Trabajo, Ensayos, la Estrategia de Integración del ICAP, Estudios y Guías Didácticas, Informes, Libros, Notas didácticas, Planes Estratégicos, Presentaciones, Reseñas, Resúmenes, Seminarios Nacionales e Internacionales y Tesis de Grado y Posgrado. Estos documentos y/o actividades han estado relacionados a temas variados de la integración tales como la cooperación internacional, institucionalidad del SICA, integración ambiental, integración centroamericana como un enfoque general, integración comercial, integración cultural, integración en el campo de la seguridad regional, integración económica, integración educativa, integración financiera, integración jurídica, integración política con un enfoque general e integración social.

Debido a la necesidad de reducir la brecha de conocimiento en el tema de la administración pública y la integración regional, desde una

perspectiva holística, los autores estructuran el siguiente artículo, como parte de los esfuerzos del ICAP, para ilustrar, a través de la revisión de literatura, el desarrollo y los alcances de la investigación en temas de integración en Centroamérica que existen a la fecha.

De esta forma, el documento en un primer apartado presenta una introducción sobre el tema, posteriormente, centra la atención en dar una explicación analítica sobre la importancia de la gestión del conocimiento para la reducción de la brecha de conocimiento. El análisis incluye la importancia en la gestión de datos, información, conocimiento y sabiduría y cómo toda esta gestión de conocimiento, articulado de una forma correcta incide en la toma de decisiones en el campo de la integración regional.

Posteriormente, se presenta un apartado que incluye la metodología y el análisis sobre el estado de la situación de la gestión del conocimiento en Integración Regional en Centroamérica. De igual manera, se presenta un apartado de implicaciones donde se apuntan las posibles acciones a seguir como parte de los resultados presentados.

Dimensión de la Gestión del Conocimiento y Reducción de la Brecha en Integración Regional

Es clave considerar, en momentos de turbulencia económica,

financiera, comercial, política, social, religiosa y hasta cultural, la revisión de los esquemas de gestión del pensamiento en las distintas áreas del saber. En el caso del ICAP, la gestión del conocimiento se fundamentan en dos temáticas claves para los gobiernos centroamericanos, a saber: a) Administración Pública, y b) la Integración Regional.

En el caso de la Administración Pública, la importancia se enfoca en qué se tiene, por qué se tiene y cómo se pueden alcanzar escenarios de operación más acordes con las condiciones actuales del contexto regional y global. Hay una gran necesidad de crear herramientas que contribuyan a mejorar la Administración Pública de los países de la región.

En relación con la integración regional, el reto está en la identificación de un proceso ajustado a las realidades, no solo económicas, comerciales y financieras, sino también políticas, sociales, ambientales y culturales que la región presenta. Los esfuerzos realizados a la fecha, de acuerdo con los resultados incluidos en este documento, denotan la necesidad de gestionar conocimiento propio con el propósito de hacer aportes más apegados con las necesidades de los gobiernos de la región y al proceso de integración que enfrentan.

La premisa clave sobre la cual se argumenta el documento está relacionada con la dimensión de la gestión del conocimiento sobre Inte-

gración Regional Centroamericana. En esta temática, los esfuerzos han sido claves para reducir la brecha de conocimiento y han estado relacionados con la gestión de datos, información, conocimiento y sabiduría.

Sin embargo, y como parte de los resultados que articula el documento, a partir de los años noventa, específicamente, y hasta el presente, la información sobre integración regional ha tenido cuatro características claves, a saber:

- a. ha sido poca,
- b. se concentra en estudios y/o consultorías,
- c. la producción de libros es muy reducida y
- d. existe una alta dispersión de las temáticas de estudio

Quizás la que más afecta, es la alta dispersión de las temáticas de estudio sin considerar la importancia de trabajar a profundidad en ellas. De esta forma, aunque es enorme la cantidad documental existente, no todos son efectivos aportes para la toma de decisiones de los actores claves en el proceso de la integración regional centroamericana.

Otro punto importante a considerar del estudio, es la necesidad de crear un marco institucional especializado sobre la temática de Integración Regional en Centroamérica. Actualmente, en la región centroamericana, se cuenta con una amplia gama de datos. La información, es mayoritariamente descriptiva y muy poco analítica, con reducida

y/o nula gestión de nuevo conocimiento sobre la temática y aportes foráneos que, al desconocer la situación real de la región, no han sido factores de cambio para que el proceso alcance estadios más positivos en materia de integración. De esta forma, la dispersión y/o desarticulación, así como los aportes hechos a la fecha es el resultado de esfuerzos aislados, desintegrados y/o desarticulados que no contribuyen como aportes estratégicos y/o insumos para la toma de decisiones en materia de integración regional.

Como parte de lo anterior, existe la necesidad de crear planteamientos más genuinos sobre la situación de la integración regional en Centroamérica. Ha hecho falta más investigación básica/pura o bien aplicada que contribuya a la generación de nuevo conocimiento, apegado a la realidad actual de la integración regional, para la toma de decisiones de los actores políticos, la sociedad civil, grupos económicos y otros, que conduzcan hacia un nuevo estado de la integración centroamericana.

**Resultados de la Diseminación de la Gestión del Conocimiento en Integración Regional Centroamericana.
Un abordaje desde el ICAP**

Metodología

El proceso metodológico consistió en la revisión de literatura rela-

cionada con la temática de integración regional en Centroamérica. Se utilizaron bases de datos de universidades y centros de investigación de la región, así como la revisión física y digital de la información existente en el Centro de Recursos de Investigación y Aprendizaje, CRIA, del ICAP. Se determinó la década de los cincuenta para el inicio de la revisión de la documentación; sin embargo, es a partir de los noventa cuando existe un mayor auge en los escritos relacionados con la integración regional. Reviste importancia considerar que en esta época se consolida el Sistema de Integración Regional y contribuye a una mayor documentación sobre la situación cambiante en materia de integración centroamericana.

Se consultaron y analizaron cerca de 300 documentos de carácter científico, además de informes, anuarios, documentos de trabajo, planes de trabajo, conferencias y otros. La revisión incluye trabajos que datan desde 1995 en temas tales como el estado actual del programa de integración y reciprocidad económica centroamericana relacionado con la temática económica y social. A partir de la década de los setenta hubo un aumento en los esfuerzos de investigación en la temática de integración; sin embargo, en la última década la concentración es mayor. El estudio se hizo por tipo de documento y por temática.

Se consideraron trece categorías temáticas que incluyen la cooperación internacional, la institucional-

dad del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, la integración ambiental, la integración centroamericana como un enfoque general, la integración comercial, la integración cultural, la integración en el campo de la seguridad regional, la integración económica, la integración educativa, la integración financiera, la integración jurídica, la integración política con un enfoque general y la integración social. No se logró, a partir de las fuentes revisadas, obtener información de todas las categorías temáticas, pero sí de una gran mayoría. De la misma forma, no todos los documentos son considerados aportes a la investigación, por lo tanto, se anotan y se analizan todos aquellos que tienen implicaciones en la integración centroamericana a pesar de que los gráficos reflejan el número total de los documentos revisados. Finalmente, con las categorías temáticas donde sí hubo información, con el objetivo de brindar una mayor comprensión y un análisis más profundo, se han estructurado grupos temáticos y en cada uno se señalan los principales aportes que existen en materia de investigación.

Resultados

El apartado de resultados tiene como premisa ilustrar, como bien se indica en la metodología, la dimensión de la gestión del conocimiento en materia de integración regional centroamericana. La revisión de literatura ha permitido conocer y entender la dinámica que ha

tenido en los últimos años la gestión del conocimiento en integración. De esta forma, se presenta en este apartado, el análisis de la información recopilada a partir de sus autores y los principales aportes realizados.

Estado de la Investigación en Integración Centroamericana. Análisis general

En el campo de la integración regional como un estudio de enfoque general, autores tales como Torres-Ibarra (1975), Banco Central de El Salvador (1977), Lizano et.al (1979), Federación Liberal y Centrista de América Central y del Caribe (1998), CEPAL (1991), Caballeros (1992a), Sánchez (1993), SG-SICA (1993), Caballeros (1992b), Zepeda (1993), de la Ossa (1994), Figueroa (1994), CEPAL (1996), Sandino (1996), Leal (1997), ICAP (1998), Cohen (1998), Nowalski (1998), ICAP y Servicio Civil de Guatemala (s.a), Herrera (1999a), Proyecto Estado de la Nación (1999), Marinakys (1999), CEPAL (1999), Herrera (1999b), CC-SICA (2000), Bulmer et.al (2000), FLACSO (2001), Arias (2002), Cuevas (2002), Cuevas et.al (2002), Alfaro (2002), Delgado (2002), Sánchez (2002), Proyecto Estado de la Región (2003), Proyecto Estado de la Nación-PNUD (2003), Herrero (2004), CEPAL (2004), Comisión Europea Asuntos Exteriores (2004), Guerrero (2004), Proyecto Estados de la Nación (2008), CIDH (2008), Solano (2008), CIDH (2009), Martínez (2009b), Barboza (2009), Martí-

nez (2009b), Prado et.al (2009), Martínez-Piva y Cordero (2009), Solís (2009), Caldente et.al (2010), BCIE (2010), Carrillo et.al (2010), Villarreal (2010), Trejos (2010), Caldente y (2010), Umaña (2011), García (2011), Rodríguez et.al (2011), Pellandra y Fuentes (2011), CEPAL (2011), Miranda (2011), ICAP (2012), Altmann y Rojas (2012), Barboza (2012), M.Dent (2012), Solís y Machado (2012), Santos (2013), Caldente y (s.a), CC-SICA (s.a), Rodríguez (s.a), Cardona (s.a), han desarrollado distintas temáticas relacionadas con la integración centroamericana.

Los estudios desarrollados han estado centrados en temáticas tales como:

- Aspectos teóricos y prácticos de la integración económica centroamericana, aspectos institucionales enfocados al perfeccionamiento y reestructuración del Mercado Común Centroamericano, MCCA.
 - Las experiencias y buenas prácticas acumuladas por tres instancias regionales de integración o concertación: la Unión Europea, la Unión Africana y la Comunidad del Caribe como recomendaciones para Centroamérica.
 - Aspectos jurídicos y políticos, y los retos que enfrenta el Istmo Centroamericano.
 - Orientaciones básicas para reorientar al proceso de la integración.
- El estudio denota que, con base en un análisis del mandato del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana, PAECA, en materia de reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración, es necesario iniciar cuando antes un proceso que comprenda tres campos de acción convergentes, con un período de simultaneidad.
- Los escenarios que podría enfrentar la región relacionado con la gestión ambiental constituye una tarea de primer orden en la región. Si bien a este tema se le ha dado prioridad en cuanto a las estrategias, planes y adecuaciones, faltan acuerdos para lograr una gestión efectiva del riesgo.
 - El tema de la paz como proceso integracionista, democracia y desarrollo sostenible de Centroamérica. La importancia de la integración regional como el camino a transitar por los centroamericanos para avanzar hacia un mejor futuro y no rezagarse en el proceso de globalización.
 - El aumento del crecimiento económico, la industrialización basada en el comercio intraindustrial y la mayor competencia en un mercado ampliado a una escala sugregional representan significativos beneficios para los países centroa-

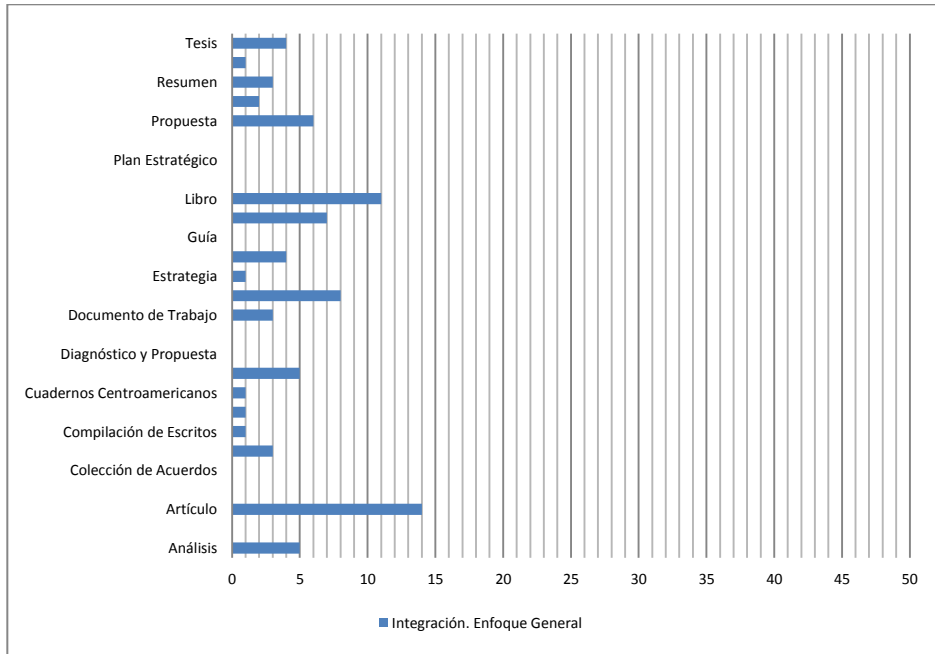
americanos. La importancia de establecer esquemas de coordinación que vayan más allá de las políticas macroeconómicas, para abarcar una agenda regional de transformación estructural y orientar el esfuerzo regional hacia una armonización de políticas.

- Los esquemas de integración en América Latina a partir de los noventa, muestran una convergencia al considerar que desarrollo, integración e inversión en la economía mundial son elementos de una estrategia de penetración de mercados.
- La importancia del trabajo en el proceso de integración. Más allá de la discusión sobre ventajas comparativas para el ámbito regional, se debe considerar una estrategia que implique "ventajas compartidas" por cuanto esta es coincidente con la visión de integración. La importancia de una estrategia para ser aplicada en el proceso de la integración regional del trabajo.
- Muestra los orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana como instrumento de desarrollo y presenta a Panamá como parte del desafío de esta integración.
- La evolución de la integración centroamericana, tendencia

de los flujos de comercio e inversión en integración. La evaluación del estado actual de la integración centroamericana, así como la identificación del grado de progreso alcanzado por los países en su aspiración de crear una subregión integrada en los campos institucional, político y comercial. Se comprueba que, luego de superar los cincuenta años de la firma del Tratado General de Integración Económica, aunque con altibajos, la integración centroamericana se ha fortalecido, ha ganado en credibilidad y reconocimiento de la comunidad internacional.

- El repaso por las generalidades históricas del proceso de integración centroamericana y el fenómeno de la globalización. La discusión sobre la seguridad jurídica o *locus standis* (derecho de acceso del particular ante órganos jurisdiccionales) ante la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ. Presenta a la CCJ y la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Los antecedentes para la integración en sus orígenes más remotos: la época precolombina, la época de conquista y de la colonia, la época de la independencia, y los fundamentos de la integración centroamericana en la etapa de la segunda post guerra mundial.

GRÁFICO 1
ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN
CENTROAMERICANA. NÚMERO DE APORTES. UN ENFOQUE GENERAL



Fuente. Elaboración propia de los autores, 2014.

Cerca de ochenta documentos fueron revisados. De este total, pocos tienen relación con propósitos de investigación, por el contrario responden a ponencias, presentaciones para discusión y reuniones. Un número importante de artículos han sido publicados en revistas, especialmente desde el ICAP. Se han escrito más de diez libros relacionados con el tema de la integración en términos generales y un número importante de ensayos, propuestas de trabajo y análisis de la temática.

*Estado de la Investigación
en Cooperación, Institucionalidad
del SICA y la Integración
Ambiental*

Uno de los aportes claves en el campo de la cooperación internacional, en materia de integración regional, la hizo Solórzano (1982) quien explicó las bondades de la Cooperación Técnica Horizontal, CTH. Aclaró que la CTH funciona como mecanismo que pueden utilizar los países de condiciones similares para el aprovechamiento racional de sus recursos y experiencias. Basó su objetivo en el intercambio de experiencias para elevar la capacidad de diagnóstico y resolución de múltiples problemas que enfrentaban los gobiernos en el campo de la Administración Pública. Al mismo tiempo, anotaba que en Centroamérica se debe tener cuidado de que una misión de cooperación técnica horizontal no se traduzca en un intento por replicar acríticamente la experiencia de los técnicos en su propio

país sin considerar las particularidades de la nueva situación que enfrentan los países.

En la temática de la institucionalidad del SICA, en relación a los aportes a la integración regional, autores como Valladares (1992), Herrera Cáceres (1992), Hernández (1992), SG-SICA (1993), BID (1997), CEPAL (1997), Caldentey del Pozo (2007), White (2008), Santos (2009), Caldentey del Pozo et.al (2010), Jiménez (2013) y Blanco (2013) han hecho claves aportes a los estudios relacionados con el fortalecimiento de la institucionalidad del SICA en pro del mejoramiento de la integración.

Los aportes más relevantes han estado relacionados a temáticas tales como:

- El análisis del esquema comunitario centroamericano en la actual coyuntura. La identificación de factores del ámbito y naturaleza regional y nacional considerados como claves para los esfuerzos de reordenamiento del proceso y de las instituciones de la integración. La urgencia de una evaluación de la capacidad regional y gubernamental para la gestión de la integración en una nueva etapa.
- El análisis de la importancia de programas tales como el de Apoyo al Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana

- desarrollado entre 1996 y 1997. El diagnóstico presenta una evaluación de la institucionalidad centroamericana en 1996 en su conjunto, los costos y el financiamiento de los organismos, así como el funcionamiento del SICA. Además se expone un análisis de la situación y del desempeño actual de los principales órganos y organismos especializados y observaciones sobre la coordinación nacional para la integración en cada país.
- El análisis de los logros pasados y los beneficios esperados del proceso de integración regional.
 - La importancia de medir los beneficios de profundizar la integración y los costos generales para la región y para cada uno de los países en que se incurriría de no hacerlo, bajo diversos escenarios y proveer criterios de utilidad a los gobiernos y a la sociedad civil centroamericana para que adopten decisiones que correspondan en materia de avance en la integración regional y con ello cumplir ese objetivo.
 - Fortalecer la capacidad endógena de enfrentar las vulnerabilidades a que están expuestos los países y aprovechar las oportunidades del entorno internacional.
 - La importancia de los análisis relacionados con el desarrollo institucional, especialmente el comportamiento institucional del SICA ante los nuevos retos del acontecer internacional.
 - La necesidad de efectuar una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana para proceder a su modernización en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados.
 - La importancia de la participación de la sociedad civil a través del Comité Consultivo del SICA. La envergadura de representar la conciencia de una ciudadanía regional.
 - La discusión sobre el para qué sirve la integración? De la misma forma, la historia con respecto a la integración centroamericana, sus tratados constitutivos, la multidimensionalidad de la integración centroamericana, la Agenda de la Integración Centroamericana, qué ha pasado con el MCCA y la integración regional en América Latina.
 - La institucionalidad analizada a partir de la Teoría General de Sistemas, marco teórico en el que se basa el sistema del SICA, bajo los términos del

Protocolo de Tegucigalpa. El modelo está integrado por instituciones, sectores y sistemas. El aporte del estudio es la búsqueda de aplicación al SICA y coadyuvar en todos los países miembros, extendiéndolo al sector privado.

- La valoración de la capacidad de ejecución de las instituciones del SICA. Describe la débil capacidad institucional del SICA para promover el desarrollo humano. Asimismo, se expone que existen al menos tres áreas de oportunidad para la articulación de esfuerzos: a) la reversión de los climas de inseguridad ciudadana; b) la gestión del riesgo ante el cambio climático, y c) la construcción de una plataforma común en infraestructura y logística que facilite la interconexión global.
- La importancia de los estudios relacionados a desarrollo social, derecho comunitario, pobreza y derechos humanos.
- El estudio del concepto y alcance de la supranacionalidad como elemento *sui generis* de las organizaciones internacionales de integración. El estudio parte del análisis y explicación de la realidad formal de la estructura institucional y normativa del SICA examinando su tratado constitutivo con el objetivo de identificar sus principales problemas o

dificultades que han impedido a dicho Sistema realizar de manera efectiva la integración centroamericana; todo ello con el propósito de plantear reformas o alternativas de mejora dirigidas a fortalecer la institucionalidad de dicha organización para el cumplimiento de sus fines.

Autores como Prado (s.a), Calvo (2013), Alpizar (s.a) y Cabrera (s.a) han desarrollado importantes estudios en el campo de la integración ambiental centroamericana. Los aportes de los autores tiene relación con:

- La pobreza regional como un asunto de poder ya que en nuestra región abunda la riqueza. El corredor biológico de la región es un eslabón visionario del proceso de protección ambiental y progreso económico hacia el desarrollo y la seguridad humana.
- La incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres, GRD, y la Adaptación al Cambio Climático. La importancia de desarrollar una metodología para analizar la situación de la incorporación de la GRP y la adaptación al cambio climático en los sistemas nacionales de inversión pública y proyectos de inversión pública.
- La educación para la gestión de desastres, gestión del ries-

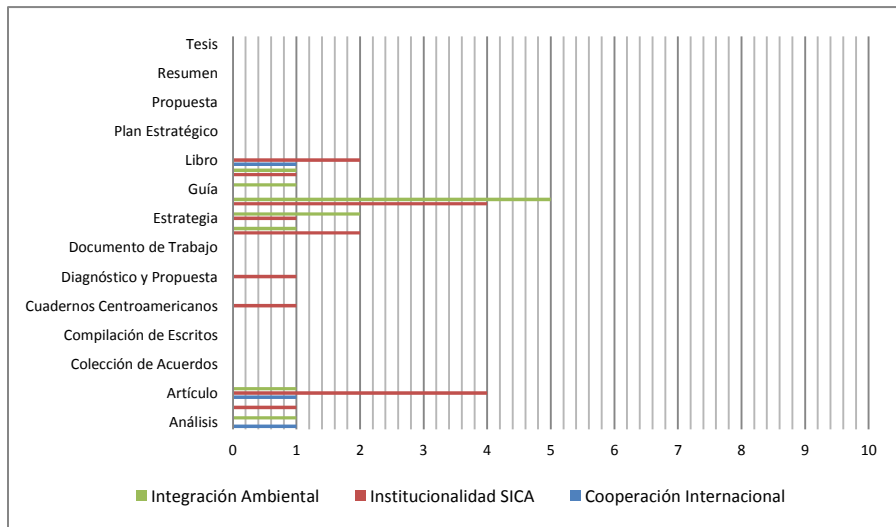
go, gestión del riesgo aplicada a la educación, instrumentos de planificación educativa regional y nacional, integración de lo normativo, curricular y pedagógico en la gestión del riesgo, inserción de la gestión del riesgo en el currículo, y la reducción de vulnerabilidad en el sector educativo.

- El desafío de la Gestión Ambiental.

- La descripción general del Plan Puebla Panamá, descripción de la configuración del corredor logístico, grado de vulnerabilidad de estos corredores comerciales ante amenazas naturales, relación entre las tendencias mundiales de la globalización, las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, y el Plan Puebla Panamá.

GRÁFICO 2

ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. NÚMERO DE APORTES EN COOPERACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y AMBIENTE



Fuente: Elaboración propia de los autores, 2014.

En el gráfico 2, se muestra la totalidad de aportes realizados en los tres temas anteriormente analizados. Hay una concentración de productos de investigación relacionados a la integración ambiental y a la institucionalidad del SICA. Ambas temáticas han tomado mayor importancia de análisis en los últimos quince años. En total se revisaron treinta y dos documentos, entre los cuales hay una mayor tendencia a la elaboración de diagnósticos, informes, guías de trabajo, ensayos, estrategias y artículos en revistas. De acuerdo con el estudio, en la temática de la cooperación internacional la producción de documentos de investigación es reducida, un total de tres.

Estado de la Investigación en Integración Comercial, Cultural y Seguridad

En temas de Integración Comercial, autores como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, (2011), Urrutia (2011) y Acosta (2011) han hecho importantes aportes en esta temática. Las principales líneas de trabajo se han enfocado a:

- La importancia en la modernización de aduanas y pasos fronterizos. La eficacia de diseñar e implantar un procedimiento estándar e informatizado para el tránsito

internacional de mercancías bajo una declaración única para todos los organismos de control y un procedimiento operativo común en las fronteras de los ocho países de la región.

- La voluntad integracionista de la Unión Europea, UE, como ejemplo exitoso e inicio del proceso de integración centroamericana. El análisis de las principales instituciones centroamericanas integracionistas. Los instrumentos de la unión económica en Centroamérica, y finalmente algunos alcances del comercio entre los países de Centroamérica.
- La compleja participación de Costa Rica en tres áreas geográficas: su espacio natural, Centroamérica; Europa con el Acuerdo de Asociación y la región Asia-Pacífico, con los tratados de libre comercio con China y con Singapur. Estudia cómo se alternan y se combinan en la posición costarricense tres patrones: aislacionismo, globalización de la regionalización, y regionalismo abierto. Cómo el Acuerdo de Asociación y los Tratados de Libre Comercio, TLC, con China y Singapur repercuten al interior de la integración centroamericana.

En la temática de la integración cultural, la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana,

CECC/SICA (2011) y Cuevas (s.a), hacen dos aportes fundamentales. El primero relacionado con Política cultural de integración centroamericana y el segundo relacionado con la dimensión cultural de la integración en Centroamérica en la década del noventa. Los aportes centrales de ambos estudios están relacionados con:

- La Política Cultural de Integración Centroamericana 2012-2015. Dentro de los conceptos que presenta están: la identidad centroamericana, sentido de pertenencia a la región, difusión a la producción de conocimientos culturales, respeto de la diversidad cultural, cultura de paz, visión compartida y gestión responsable. Precisa los cambios institucionales en la cultura organizacional y en las estructuras de gestión necesarios para acometer los desafíos planteados por el cambiante contexto social.
- El análisis en torno al discurso del multiculturalismo, una autoevaluación en cuanto al trabajo que en el campo de la cultura se viene realizando en el proceso de integración centroamericana. Como una de las ideas principales se tiene que la cultura se percibe como un elemento dinamizador, vanguardista, capaz de solucionar y prever los grandes problemas de la sociedad: aunque se proclama la signifi-

cación de la cultura no se percibe su importancia. Más allá del conocimiento de este tema no se incluye una verdadera promoción de la cultura de la integración y su dimensión cultural.

En materia de Integración en Seguridad, se pueden destacar autores tales como Matul et.al (2011), Urcuyo (s.a), Aguilera (s.a), Miranda (s.a), SICA (2011) y Juárez (2013), quienes denotan la importancia de la inclusión de los temas de seguridad en las acciones de la integración regional. Los principales elementos que se analizan son:

- La problemática de seguridad en Centroamérica, sus iniciativas, desafíos, estado de la cuestión en cada uno de los países, acciones regionales en respuesta a la inseguridad en Centroamérica. Expone también el tema de las pandillas en Centroamérica, las maras y violencia juvenil. De la misma forma, se presentan algunos programas/proyectos modelos para la prevención de la violencia juvenil en Centroamérica.
- Los enfoques erróneos de la cuestión de la seguridad en Centroamérica, que conllevan a que la ciudadanía continúe aún más desprotegida frente al fenómeno de una delincuencia multiforme. Se constata que la delincuencia no es homogénea ya que existen di-

versas situaciones subregionales. La violencia no se origina únicamente el narco, sino que surge en sociedades desiguales desde siempre y con la pesada herencia de los conflictos político-militares de décadas anteriores.

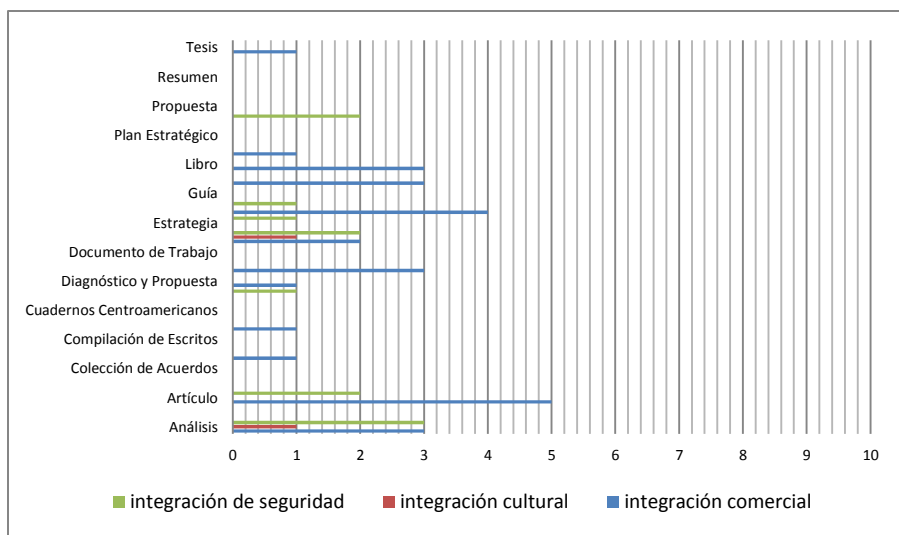
El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica firmado en 1995,¹ cuya finalidad es establecer la seguridad democrática como su fundamento doctrinario. La idea central de la misma es que la seguridad no está limitada a los aspectos de defensa nacional o de seguridad contra la delincuencia, sino que el concepto debe incluirse todo lo que amenaza el bienestar de la persona.²

- El proceso de seguridad en el Istmo, el cual surgió en los setenta y ochenta para poner fin a los conflictos de estas dos décadas en Centroamérica, cuyas acciones se orientaban a la defensa del territorio y a la lucha contra guerrillas de izquierda, en el marco de la seguridad nacional.
- La acción institucional del SICA, en la lucha contra la trata de personas. El marco jurídico internacional, instrumentos legales internacionales para atender este fenómeno. La trata de personas en Centroamérica: magnitud y alcance. Factores que contribuyen con el crecimiento de la trata de personas. Instrumentos legales en el derecho de integración centroamericana.

-
1. A partir de la firma de este Tratado no se volvió a hablar del tema sino hasta la consolidación del modelo de Seguridad Democrática mediante la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA (2007) en Guatemala, la que se actualiza en el 2011 y se aprueba por la Comisión de Seguridad en abril de 2011, también en Guatemala.
 2. En este tema, sería importante mencionar lo relacionado con el Plan Maestro de Formación de la ESCA, el cual conduce a la capacitación en temáticas relacionadas con la seguridad regional.

GRÁFICO 3

ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. NÚMERO DE APORTES EN COMERCIO, CULTURA Y SEGURIDAD



Fuente. Elaboración propia de los autores, 2014

En el gráfico 3, se muestra la totalidad de aportes realizados en los tres temas anteriormente analizados. Se consideraron cerca de cuarenta y dos documentos; sin embargo, no todos responden a investigación. Hay una concentración de productos de investigación relacionados a la integración comercial y a la integración de seguridad. Ambas temáticas han tomado mayor importancia de análisis en los últimos

años. De acuerdo con el estudio, en la temática de integración cultural la producción de documentos de investigación es reducida, un total de dos.

Estado de la Investigación en Integración Económica, Educativa, Social y Financiera

En la temática de la Integración Económica, autores como Mi-

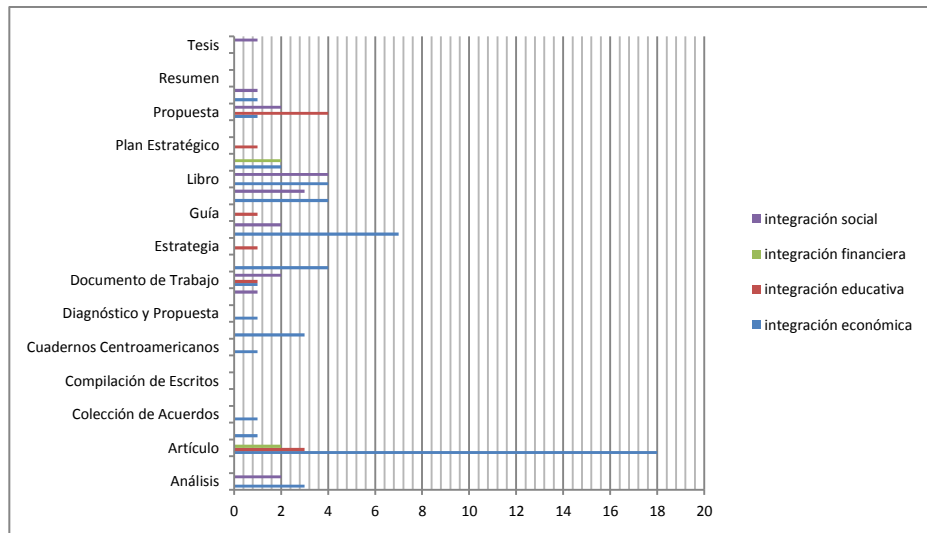
randa (2013), Andon (2013), Rodríguez (2013), Murillo (s.a), Matos (2013) han señalado la importancia de ahondar en los estudios sobre la integración económica. Los aportes en el campo han estado relacionados con el tema de uniones aduaneras, el aporte y el alcance de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, MIPYMES, en los países de la región, el rol clave del consejo monetario centroamericano a la integración económica de la región y el aporte que pueda brindar la unión plena de un país como Panamá a la integración económica regional. En el campo de la integración educativa, un importante aporte lo hace Somarriba (s.a), quien describe las principales acciones estratégicas que se han venido realizando desde las universidades, siendo el Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, la institución promo-

tora para potencializar la integración desde los pilares de la Academia.

En el campo financiero, García (2011), denota la importancia del Sistema de Interconexión de Pagos de Centroamérica y República Dominicana, SIP, el cual permite la interconexión de los sistemas de pagos de la región posibilitando con ello que los participantes puedan realizar transferencias electrónicas de fondos. De esta manera, se espera complementar los aspectos financieros de la Unión Aduanera, crear condiciones para estimular los negocios y operaciones entre sus participantes y fortalecer los esfuerzos nacionales de modernizar su arquitectura financiera. Todo esto brindará seguridad jurídica y operativa, rapidez, eficiencia y bajo costo en los servicios, tanto a escala nacional como regional.

GRÁFICO 4

ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. NÚMERO DE APORTES EN INTEGRACIÓN SOCIAL, FINANCIERA, EDUCATIVA Y ECONÓMICA



Fuente. Elaboración propia de los autores, 2014.

La mayoría de los documentos responden al tema de integración económica. En el campo financiero y educativo los esfuerzos en materia de aportes a la investigación han sido reducidos. En total se revisaron ochenta y cinco fuentes relacionadas con los temas antes descritos. No todos respondían a trabajos de investigación.

Aportes y retos futuros

- Primero, el estudio, aunque de forma general, contribuye a la gestión del conocimiento en materia de Integración Regional. Su aporte es significativo para el entendimiento de hacia dónde se han dirigido los esfuerzos en materia de investi-

gación en integración regional, los principales aportes, las temáticas y las instituciones y/o autores participantes.

- Segundo, permite entender sobre la gestión del conocimiento en materia de integración regional, por tanto, implica conocer la brecha de conocimiento existente lo que contribuye a direccionar, de forma más eficiente, los esfuerzos en materia de investigación.
- Tercero, implica, en el caso del Instituto, revisar las líneas de investigación relacionadas al tema de integración y conducirlas de forma tal que contribuyan al establecimiento de nuevas estrategias de acción, acordes a las nuevas tendencias del contexto global.
- Cuarto, implica conocer y entender a mayor profundidad la dinámica de la temática a escala regional gracias a la altísima valía del documento debido a que reúne una gran cantidad de fuentes de información, que datan desde 1950 a la fecha, sobre el tema de investigación en integración.
- Quinto, implica discutir sobre los alcances, las falencias y las fortalezas del proceso de integración regional a partir de los distintos resultados que se muestran a través de los estu-

dios revisados. Por lo que el ICAP, y otros centros y/o institutos especializados, deben volcarse a la tarea de gestionar nuevo conocimiento y marcar tendencias de conocimiento sobre la temática.

- Sexto, pone de manifiesto las limitaciones que existen en torno a los estudios sobre una verdadera identidad centroamericana así como carencia de estudios dedicados a visualizar el grado de involucramiento y participación de la sociedad civil en el proceso integracionista de la región.
- Séptimo, permite ver el grado de correlación existente entre los recursos de cooperación dedicados al tema de la integración centroamericana como un todo holístico e integral, así como la duplicidad de esfuerzo en una misma dirección.
- Octavo, refleja la escasa concreción de esfuerzos tendientes a visualizar de manera prospectiva lo que debe ser el proceso de integración centroamericana y se hace más énfasis en ofrecer diagnósticos de lo cual ya hay mucho pero no sobre la temática central.
- Noveno, se denota la escasez de estudios a profundidad que generen prospectiva del proceso integracionista y una eventual direccionalidad.

- Por tanto, el ICAP propone tres dimensiones de trabajo que accionen, de acuerdo a las condiciones del contexto actual, un nuevo proceso de investigación, a saber: a) la discusión profunda y argumentada sobre lo que hay y debe haber en materia de investigación sobre integración regional; b) cuál es la integración que queremos, y c) el desarrollo metodológico de cómo abordar, el proyecto político que buscamos de la integración.

_____. (2002). *Reflexiones sobre Centroamérica: aspectos jurídicos y políticos de la integración. Integración en Centroamérica: cultural, social, política y económica*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan031558.pdf>

Alianza estratégica entre Centroamérica y Europa: Más allá de un acuerdo. (2008). San José: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.

Referencias bibliográficas

Aguilar Fong, J. (1992). Alternativas de desarrollo económico para la región centroamericana. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 22-23.

Aguilera Peralta, G. (s.f) *La dimensión de Seguridad en la Integración Centroamericana*. Disponible en: http://www.iripaz.org/listado_docs/geopolitica/dimension_seguridad.pdf.

Alfaro Rodríguez, J.M. (1996). *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica. Contribuciones de un Seminario Regional del INCEP*. Guatemala: INCEP.

Alpizar Marín, M. L. (2009). Educación y reducción de riesgos y desastres en Centroamérica: Gestión del Riesgo. Colección Pedagógica *Formación Inicial de Docentes Centroamericanos de Educación Primaria o Básica*, 50, 79-87.

Altmann Borbón, J., & Rojas Aravena F. (2012). *América Latina y el Caribe construyendo posiciones comunes en política exterior: antecedentes para Centroamérica*. San José.

Andón, A. (2013) Rol de las MIPYMES dentro de la Integración Regional Centroamericana. *Revista de la Red de Expertos en Integración Regional*, 1, 21-26. <http://www.sica-ced->

det.org/images/RedSICA/revistas/REVISTA_SICA_1_.pdf

- Aragón, E., Benavente, C., & Cranshaw., M. (2009). *Derechos de los emigrantes nicaragüenses en el contexto de la integración centroamericana*. Nicaragua: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07594.pdf>
- Arce, R. (2003). *El tema ambiental en la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos*. San José: UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza).
- Arias Torrentes, D. (2002). *Las alianzas estratégicas como facilitador al actual proceso de integración centroamericana* (Tesis de maestría). Disponible en: http://www.cinpe.una.ac.cr/images/abook_file/Tesis%204416%20Daniel%20Arias%20Torre%20ntes.pdf.
- Artavia, R. (2005). Integración regional y competitividad en Centroamérica. *Comercio Exterior*, 10, 65-66.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. (1977). *Planeamiento de los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica a la comunidad financiera internacional acerca del proceso de integración en Centroamérica*. San Salvador: El Banco Central.
- Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE. (1998). *Ensayos sobre la integración centroamericana*. Tegucigalpa: Cohen, I.
- _____. (2000). *Integridad y Transparencia en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Herro, F.
- _____. (2001). *Ahorro y desarrollo financiero en Centroamérica: evidencia e implicaciones*. Tegucigalpa: Marschatz, A., & Magaña, J.F.
- _____. (2002). *Utopía y realidad: la integración económica centroamericana y los esfuerzos empresariales regionales (una crisis regional con énfasis en Costa Rica)*. Tegucigalpa: Jonas Kasteng. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/1Integraci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica-utop%C3%ADa.pdf>
- _____. (2007). *La integración de Centroamérica: promesa y reto vigente*. México: Cáceres, L.R. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00879.pdf>

- _____. (2010). *Avances y desafíos de la integración centroamericana: una versión a 50 años de historia*. Tegucigalpa, Honduras: BCIE. Disponible en: <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/1251651498.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2001). *La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible*. Argentina: Jaime Granados.
- _____. (s.f.) Grupo Consultivo Regional. Antecedentes. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 26, 57-63. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan038273.pdf>
- Barboza, J. (1997). La integración financiera regional y el rol del Consejo Monetario Centroamericano. *ICAP- Revista de Integración Centroamericana*, 32-33, 29-60.
- _____. (2009). Hacia un convenio centroamericano de integración financiera. *Notas económicas Regionales*, 45. Disponible en: http://www.secmca.org/NOTAS_ECONOMICAS/articulo45JUL2011.pdf
- _____. (2012). ¿Cómo va la integración monetaria de la región? *Notas Económicas Regionales*. 55.
- Barrillas, E. (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá: Estudio sobre Salud en Centroamérica en el marco del proceso de integración. Capítulo desafío de la equidad social*. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/fin/biblioteca_virtual/centroamerica/002/Salud_Edgar_Barillas.pdf
- Blanco Fonseca, V.H. (2013). La supranacionalidad y la geometría variable en el proceso de la integración centroamericana. *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*. 1, 60-89. Disponible en: <http://www.boletincipei.unanle.on.edu.ni/documentos/articulos/art3.pdf>
- Briceño Ruiz, J. (1999). Integración y desarrollo económico en América Central. El renacer de un viejo continente. *SEPLA, América Latina hoy*, 22.
- Caballeros, R. (1992). *Reflexiones sobre la integración centroamericana en los años noventa*. ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública, 22-23, 43-53.

Disponible en:

http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/22_23/romulo_caballeros.pdf

- _____. (1992). Reorientación de la integración centroamericana. *Revista de la CEPAL*, 46, 134-135.
- _____. (2008). Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. *Serie Estudios y Perspectiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL*, 102. 5-48.
- Cable, V. (1969). The "Football War" and the Central American Common Market. *International Affairs*, 45 (4), 658-671.
Disponible en:
<http://web.stanford.edu/group/omzgroup/pmwiki/uploads/1206-1969-Cable-a-JHS.pdf>
- Cabrera J. (2003). *Estudio sobre Corredor Logístico Centroamericano y los posibles impactos ambientales y sociales Plan Puebla Panamá. Capítulo Desafío de la Gestión Ambiental*. Disponible en:
http://www.estadonacion.or.cr/finles/biblioteca_virtual/centroamerica/002/Jorger_Cabrera.pdf
- Cáceres, L.R (1992). Integración centroamericana: logros, restricciones y perspectivas. *Comercio Exterior*. 42 (8), 757-763.
- _____. (1995). Panamá y la integración Económica Centroamericana. *Revista de la CEPAL*. 57, 95-111.
- _____. (1989). Un banco de desarrollo en un entorno de crisis: el caso del Banco Centroamericano de Integración Económica. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 16.
- _____. (1994). Costos y beneficios de la integración centroamericana. *Revista de la CEPAL*, 54, 111-128.
- Caldentey del Pozo, P., & Romero Rodríguez, J.J (Eds). (2010). *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada*. El Salvador: Talleres Gráficos UCA.
Disponible en:
<http://www.fundacionetea.org/media/File/SICAyUE.pdf>
- Caldentey del Pozo, P. (2004). *Beneficios y costos de la integración centroamericana: Organización y Funcionamiento Institucional del SICA, la integración centroamericana frente al reto institucional*.
Disponible en:
<http://www.fundacionetea.org/media/File/beneficioscostosIC.pdf>
- _____. (2010). Conferencia: *El Sistema de la Integración Centroamericana*

como marco para el diseño y el desarrollo de políticas públicas. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.onsec.gob.gt/descargas/XV%20Foro/documentos/Conferencia%20Pedro%20Caldentey.pdf>

_____. (2010). El sistema de la integración económica centroamericana como marco para el diseño y desarrollo de políticas públicas. *Revista de Servicio Civil*, 26.

_____. (s.f). *Beneficios y costos de la integración centroamericana. Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto institucional.* Disponible en: <http://www.fundacionetea.org/media/File/beneficioscostosIC.pdf>

_____. (s.f). *El desarrollo económico en Centroamérica en el Marco de la Integración Regional.* San José, BCIE.

Caldentey del Pozo, P., Romero, J.J, Santos Carrillo, F., Alonzo E., Mata Amaya, E., & Marticorena, K. (2010). *SICA: un breve vistazo al sistema de integración centroamericana.* Córdoba, España: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Calvo Drago, J. D. (2013). *Integración de la gestión de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la inversión pública: Centroamérica.* Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=70016&dcLanguage=es&dcType=Technicall%20Notes&doctype=&docTypeId=AllPublic&searchLang=&keyword=integraci%C3%B3n%20centroamericana&selectList=All&topicDetail=0&tagDetail=0&jelcodeDetail=0&publicationCover=0#.Ujd2t9JQHxQ>

Camacho Rodríguez, C. (2002). *La dimensión social del proceso de integración centroamericana. Integración en Centroamérica: cultural, social, política y económica.* Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan031557.pdf>

Campos Zamora, F.J., & Polini Vargas, E.M. (2005). *Alcances y consecuencias jurídicas de una posible integración centroamericana en materia bursátil* (Tesis doctoral).

Canda, J. (s.f). *Integración y libre comercio en Centroamérica.* Disponible en: <http://www.choike.org/documentos/cafta.pdf>

- Cardona, R. (s.f) *La integración centroamericana desde lo local: La Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa*. Disponible en: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0508/libreria-262.pdf>
- Carrillo Santos, F. (2009). De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo del Sistema de Integración Regional Centroamericana (CC-SICA). *Pensamiento Propio*. 29.
- Castillo Carmona, M.J., & Machado Loria, G.A. (2013) Aspectos generales del proceso de integración centroamericana: Un breve repaso por su historia. *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, Vol. 5. http://biblioteca.icap.ac.cr/BLI/VI/COLECCION_UNPAN/BOL/OCTUBRE_2013_67/ICAP/2013/Cuadernos_CA_No_5.pdf
- Castillo, J. N. (2009). Pasando revista del avance hacia la integración económica regional. *Notas Económicas Regionales*, 22.
- Castro, J. (s.f.) Central American Central Bank. Proposal of Monetary Integration of Central America. Disponible en: <http://www.letu.edu/people/juanncastro/Research%20Files/RESEARCH%20AND%20BOOKS/Monetary%20Integration%20in%20Central%20America%20OXFORD,%20CASTRO.pdf>
- Castro, M. (2010). *Diagnóstico y propuesta para el mejoramiento del los procesos de logística y aduana en la región de Centroamérica y Panamá*. Santiago de Chile, Naciones Unidas. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/38293/Propuestas_mejoramiento_aduanas_Centroamerica_Panama_W_301.pdf
- Central America Integration: What's Next? European Commission*. (s.f). European Commission.
- Cerdas Cruz, R. (1992). *El entorno internacional de la nueva integración centroamericana*. Coral Gables Flamingo: University of Miami
- Chacón, A. (2009). Conferencia sobre: *Perspectiva regional: Protección de datos personales*. Madrid: SICA. Disponible en: http://www.redipd.org/actividades/encuentros/VII/common/alexander_chacon.pdf
- Chinchilla Miranda, L. (s.f). Public Security in Central America. Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Pubsecurity/ch2.pdf>
- Chorro, M. (2010). Desafíos de la Institucionalidad de la Integración Regional: Una Visión

desde la perspectiva del cambio institucional y la producción del BPR. En Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE (Eds.), *Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario*. Honduras; Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE. Disponible en: <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/491008079.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (1990). *Centroamérica: algunos problemas de la integración económica: opiniones de empresarios*. México: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26861/S9070155.pdf?sequence=1>

_____. (1991). *Bases y propuesta para la reestructuración del Sistema Centroamericano de Integración, SICA*. México: CEPAL.

_____. (1996). *Integración hemisférica: el grado de preparación en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana*. México: CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicac>

[io-
nes/xml/8/8578/P8578.xml&xml=
=/mexico/tpl/p9f.xml&base=/me
xico/tpl/top-bottom.xml](http://www.cepal.org/xml/8/8578/P8578.xml&xml=/mexico/tpl/p9f.xml&base=/mexico/tpl/top-bottom.xml)

_____. (1997). *La integración Centroamericana y la institucionalidad regional*. México: CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/si-nsi-gla/xml/5/9585/P9585.xml&xml=/publicaciones/ficha.xml&base=/publicaciones/top_publicaciones.xml#

_____. (1999). *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1998*. México, CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8412/lclmex380.pdf>

_____. (2000). *La fuerza de la nueva integración centroamericana. Convergencias y divergencias de la política fiscal y monetaria*. México: CEPAL.

_____. (2000). *Estrategias y políticas de competitividad en Centroamérica: de la integración externa a la integración interna*. México: CEPAL.

_____. (2000). *Fuerza de la nueva integración centroamericana: convergencias y divergencias de la política fiscal y monetaria*. México: CEPAL. Disponible en:

<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/9569/P9569.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xs>

_____. (2000). *Centroamérica: evolución del proceso de integración subregional 1999-2000*. México: CEPAL.

Disponible en:
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/9568/1449.pdf>

_____. (2002). *Istmo Centroamericano: evolución del proceso de integración regional 2000-2001*. México, CEPAL.

Disponible en:
http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10656/P10656.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl#

_____. (2003). *Istmo Centroamericano: Competitividad e Integración Regional, 2001-2003*. México: Marco Castro.

Disponible en:
http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/38293/P38293.xml&xsl=/publicaciones/ficha-i.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones-i.xsl#

_____. (2003). *Istmo Centroamericano: Competitividad e Integración Regional*. México: CEPAL.

_____, Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA. (2004). *Integración centroamericana: beneficios y costos: documento síntesis*. México: Herrero Acosta, F.

_____. (2008). *Integración regional e integración con Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de la República Dominicana*. México: Schatan, C., Friedinger, G., Mendieta, A., & Romero, I.

Disponible en:
http://www.cepal.org/mexico/publicaciones/xml/7/32297/Serie_93.pdf

_____. (2008). *Istmo Centroamericano: Crisis global, desafíos, oportunidades y nuevas estrategias*. México: CEPAL. Disponible en:
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/33360/L862-Rev.2.pdf>

_____. (2009). *La integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional*. México: Martínez Piva, J.M., & Cordero, M.

_____. (2009). *Centroamérica: Efecto de la inte-*

gración regional del maíz. México: Ramírez Soto, D., & Cuéllar Álvarez, J.A.

Disponible en:

http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/36381/Serie_111.pdf

_____. (2009). Panamá y el proceso de integración centroamericano. México: Martínez-Piva, J., & Cordero, M. Disponible en:

http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/38125/P38125.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl#

_____. (2009). *Visión Estratégica de Centroamérica y su inserción Internacional*. México: CEPAL. Disponible en:

<http://www.cepal.org/mexico/publicaciones/xml/9/35299/L895.pdf>

_____. (2011). *Informe de la reunión de expertos sobre la situación actual y perspectivas de la integración centroamericana*.

Disponible en:

http://www.cepal.org/mexico/publicaciones/xml/7/44937/2011065Inf.Sit_Integra.CA-L1042.pdf

_____. (2012). *Programas para el cuidado y el*

desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima. México: Martínez Bordon, A., & Soto de la Rosa, H. Disponible en:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/49274/ProgramasparaelcuidadoydesInfantil.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, & Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*.

Disponible en:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/9585/LaIntegracionCentroamericana.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL & Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. (2004). *La integración centroamericana: beneficios y costos*. México: Herrero, F. Disponible en:

http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/20464/Documento_S%C3%ADntesis.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (GIZ). (2012). *Integración Social en Centroamérica*. México: Pérez, C.R., Soto de la Rosa, H., & Pellandra, A.

Disponible en:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49126/IntegracionSocialenCentroamerica.pdf>

- Comisión Europea. (2004). *La Integración Centroamericana: realidad y perspectivas, el proceso de integración centroamericana y el papel de la Unión Europea*. San José: La Comisión.
- _____. (2007). *Documento de estrategia regional para América Central 2007 – 2013*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan026749.pdf>
- Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f). *Propuesta estratégica para orientar el desarrollo y la integración centroamericana*. Disponible en: <http://www.observatoriocaeu.com/html/ccsica/anexos/Propuestaestrategicaadesarrolloyintegracion.pdf>
- Confederación Centroamericana de Trabajadores-Instituto Centroamericano de Estudios Sociales, CCT-ICAES. (2004). *El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil*. San José, Delgado Rojas, J.
- Congressional Research Service. (2014). *Central America Regional Security: Background and Policy Issues for Congress*. Washington, D.C: Meyer, P., & Ribando Seelke, C. Disponible en: <http://fas.org/sqp/crs/row/R41731.pdf>
- Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica. (2013). *Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de Integración Centroamericana (PRIEG/SICA)*. Disponible en: file:///C:/Users/MAU/Downloads/Redhum_CA_Politica_Regional_de_Igualdad_y_Equidad_de_Genero_PRIEG-20140128-IC-14167.pdf
- Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas. (1955). *Estado Actual del Programa de Integración y Reciprocidad Económica Centroamericana*. Bogotá, Colombia.
- Consejo Indígena de Centro América, CICA, Comité Cultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA. (2007). *Los pueblos indígenas en el marco de la integración centroamericana. Consejo Indígena de Centroamérica*. Centroamérica: Abya, Yala. Disponible en: <http://www.observatoriocaeu.com/html/posiciones/anexos/CICA-ADA1.pdf>

- Consejo Monetario Centroamericano. (2004). *Volatilidad Cambiaria en Centroamérica e Implicaciones de la Dolarización de El Salvador en el Proceso de Integración Económica*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan035913.pdf>
- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CECC. (s.f). *Plan estratégico regional de desarrollo educativo de la CECC*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan043273.pdf>
- Cordero Mujica, R. (2012). *Propuesta para el desarrollo de un modelo de gestión por proyectos en la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano*. (Tesis de Maestría). Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, San José.
- Cox, M.J (1994). *Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Grupo Consultivo Regional: antecedentes*. ICAP- *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 26, 57-63.
- CSUCA. (1988). Mecanismos de cooperación e integración entre las universidades centroamericanas. *Estudios Sociales Centroamericanos*, 46, 58-72.
- _____. (1996). *Segundo Plan para la Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana PIRESC II (marco conceptual)*. San José: CSUCA.
- Cuevas Molina, R. (2002). *Integración en Centroamérica: cultural, social, económica y política*. San José, UNA-IDEA. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan031556.pdf>.
- _____. (s.f) *La dimensión cultural de la integración en Centroamérica en la década del 90*. Disponible en: <http://www.adesca.org.gt/gestores/blog/wp-content/uploads/2012/05/PoliticaCulturaldeIntegracionCentroamericana.pdf>.
- Cuevas Molina, R., Alfaro Rodríguez, J., Camacho Rodríguez, C., Delgado Rojas, J. (1992). *Integración en Centroamérica: cultural, social, política y económica*. Heredia: UNA Editorial.
- Delgado Rojas, J. (2002). La integración económica centroamericana. Integración en Centroamérica: cultural, social, económica y política. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan031559.pdf>

- Desarrollo Rural Sostenible de Centroamérica (RUTA). (2007). En contacto con Ruta. *Carta*, 8. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan038438.pdf>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2012). *Aprendiendo buenas prácticas internacionales de cooperación regional e integración*. Guatemala: Dent Christopher, M. Disponible en: <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/6B35BAF1-2ECB-43B1-9B99-523B8719564F.pdf>
- Documentos de la Colección Wilbur Jiménez: Política comercial e integración económica en Centroamérica*. (1997). San José, FUNPADEM.
- Douglas Kancaid, A., & Bulmer Thomas, V (2001). *Cuaderno de Ciencias Sociales 121. 2020: Hacia un nuevo modelo de Desarrollo Regional*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Disponible en: http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Costa_Rica/flacso-cr/20120815035247/cuaderno121.pdf
- Dubón, E. (2012). Comercio y pagos en Centroamérica y República Dominicana. *Notas Económicas Regionales*. 51.
- Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, ECADERT. (2009). *Taller de consulta para la construcción participativa de aportes para la equidad de género en la estrategia centroamericana de Desarrollo Rural Territorial*. Managua: ECADERT.
- _____. (2009). Informe Costa Rica: *Taller de consulta para la construcción participativa de aportes para la equidad de género en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan042642.pdf>
- Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, ERAS, (2009). *Estrategia regional agroambiental y de salud: un instrumento Estratégico de la Integración Regional, Centroamérica, 2009-2024*. San José: Feeny, C.
- Fallas, H. (1993). *Centroamérica: pobreza y desarrollo rural ante la liberalización económica*. San José: IICA-UNA.
- Federación de Identidades Públicas de Centroamérica, Panamá, y República Dominicana, FEDEPRICAP. (1993). *Participación activa del sector privado centroamericano en la construcción de un nuevo esquema de integración económica*

- mica: volumen I.* San José: FEDEPROCAP.
- Federación Liberal y Centrista de América Central y del Caribe. (1988). *Centroamérica: el reto de la integración.* Bogotá: Editorial Guadalupe.
- Federación Red Pro Personas con Discapacidad, FEREPRODIS (2014). *Propuesta de Integración Centroamericana de Personas con Discapacidad.* Disponible en: <http://cct-icaes.org/html/noticias/20140200Propuesta.pdf>
- Ferrer, A. (1975). *Administración del poder de compra público como instrumento del desarrollo y la integración centroamericana.* Buenos Aires.
- Figuroa, R (comp.). (1994). *Nuevas perspectivas de la integración centroamericana.* Costa Rica: ICAP.
- Fitzgerald, E.H.V. (1986). *Notas sobre la cuestión monetaria en Centro América.* Managua: CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Social).
- Flores, J. & Céspedes, O. (Ed). (2008). *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: sus tres pilares.* San José, Academia de Centroamérica.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM. (2006). *Institucionalidad de la integración económica centroamericana: oportunidades para la agenda económica de las mujeres.* México: Martínez, J.E.
- _____. (s.f.) La institucionalidad de la integración económica centroamericana: Oportunidades para la agenda económica de las mujeres. México: Martínez, J. Disponible en: <http://www.ucol.mx/egeneros/registro.php?id=3038>
- Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana, FMICA, & RUTA. (2010). *Taller de Consulta para la incorporación del enfoque de género en la Estrategia Regional de Cambio Climático, ERCC.* Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan041569.pdf>
- _____. (2010). *Aportes desde las mujeres de Centroamérica a las políticas regionales sobre cambio climático.* San José: Castillo, H., Moreno, L., Vargas, P., Aguilar., & Solís, V. Disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/aportes_mujeres_genero_y_cambio_climatico.pdf

- Franco, M.A. (1996). Evaluación y recomendaciones sobre la nueva integración centroamericana: un enfoque de equilibrio general. *Notas Económicas Regionales*, 38. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047726.pdf>
- Fuentes Soria, J.A. (2008). *Propuesta: armonización de los sistemas de educación superior de los países centroamericanos*. San José: CSUCA; SICA; PAIRCA; Unión Europea.
- Fuentes, J.A (2003). *Hacia un pacto centroamericano de integración*. San José: PAIRCA; SICA; FLACSO.
- Fuentes, K. (1989). Desafíos de la integración centroamericana. San José: FLACSO; ICAP.
- Fundación Carolina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Comisión Especial para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2006). *Política Exterior e Integración: oportunidades y desafíos. Cuadernos Integración en América Latina*. Santiago: Naranjo, F.
- Fundación Centroamericana para la Integración. (1991). *Sobre los Acuerdos de Antigua Guatemala*. San José, ICAP.
- _____. (1992). *Acuerdos de los Presidentes de Centroamérica y Panamá*. San Pedro de Montes de Oca: ICAP.
- García Dubón, E. (2011). Visión y Desarrollo de Sistema de Pago en Centroamérica y República Dominicana. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 50, 127-156.
- _____. (2011). Visión y Desarrollo de Sistemas de Pagos en Centroamérica y República Dominicana. *Notas Económicas Regionales*, 39. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047726.pdf>
- García Palacios, O. A. (2013). La Corte Centroamericana de Justicia como órgano de control jurisdiccional del proceso de la integración centroamericana. *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*, 1, 89-96. Disponible en: <http://www.boletincipei.unanle on.edu.ni/documentos/articulos/art4.pdf>
- Girón Castillo, W. (2005). Istmo Centroamericano: integración energética y privatización. *Revista Centroamericana de Economía*, 65-66 (10), 131-168.

- González, C. (2008). Energía en Centroamérica: Requerimientos para el crecimiento económico y una inserción internacional ventajosa. San José: CSUCA; SICA; PAIRCA; Unión Europea.
- González, E., Moreira, L., & Sánchez, Y. (2012). La Corte Centroamericana de Justicia y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Relaciones Internacionales*, 83.
- González, V., Romero, C., Solórzano, M., & Martínez, M. (1982). El estudio de las relaciones Estado-Sociedad: una opción para el conocimiento integrado de los regímenes de gobierno, las políticas públicas y el desarrollo administrativo en Centroamérica. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 3, 101, 123.
- Grinspun, R. (1999) ¿Cómo va la integración financiera de la región? *Notas Económicas Regionales*, 56. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan051051.pdf>
- _____. (1999). *Hacia una integración desde abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana*. San José, UCA.
- Guerrero Mayorga, O. (2004). El proceso de la integración centroamericana y la globalización. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.
- Guillén Bustos, R., Quesada Madriz, O., & Jiménez Umaña, E. (2006). Hacia un mercado común agrícola en Centroamérica: problemas y perspectivas. *COMUNICA online*, 6. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan046072.pdf>
- Hernández Chávez, A. (1992). Una integración regional con ventajas compartidas. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 22-23, 5-29.
- _____. (1992). Cifras: la integración regional en marcha. *ICAP-Revista de Administración Pública*, 22-23, 91-115. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/22_23/cifras.pdf
- Herrera Cáceres, R. (1992). El sistema de la integración centroamericana. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 22-23. 53-59
- Herrera Oritz, G., & Pérez Martín, C. (2012). *Propuesta: Sistema de información Regional sobre educación superior de Centroamérica*.

Historia del Istmo Centroamericano. (2002). San José: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana.

Institucionalidad centroamericana: Cooperación sin integración. (2003). San José, Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. (1993). *Anuario Institucionalidad Regional*. San José: ICAP

_____. Oficina Nacional de Servicio Civil de Guatemala. (1998). *Ficha técnica del Istmo Centroamericano*. Guatemala: ICAP.

_____. (1998). *Seminario Regional La Integración Centroamericana y las Negociaciones Multilaterales: Deuda externa, Comercio Exterior y Cooperación*.

_____. (2011) *Estrategia centroamericana de la calidad 2011-2014*. San José, Costa Rica; Instituto Centroamericano de Administración Pública.

_____. (2011). *Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014*. San José, ICAP. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/g>

[roups/public/documents/icap/unpan047076.pdf](https://publicdocuments/icap/unpan047076.pdf)

_____. (2012). *Estrategia Centroamericana de Compras Públicas 2011-2015*. San José: ICAP.

_____. (2012). *Plan Estratégico 2011-2015: Instituto Centroamericano de Administración Pública. Resumen Ejecutivo*.

Disponible en:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.icap.ac.cr%2Findex.php%2Finicio%2Fdescargas%2Fdownload%2F771-resumen-ejecutivo-plan-estrategico-2011-2015&ei=64CvU_GcOLHjsAShtY-LADQ&usq=AFQjCNGWUSRjJy5hrP-n5305b16PEHnTg&sig2=JlaOpR-xYYEtSKFJnF8NqQ

_____. (2013) *El ICAP en Centroamérica: Primer Encuentro de Autoridades Regionales de Compras Públicas e Instituciones Vinculadas*. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 64, 231-248.

Disponible en:

http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/64/el_icap_en_ca.pdf

_____. (2013) *El ICAP en Centroamérica: Pri-*

mer Encuentro de Autoridades Regionales de Compras Públicas e Instituciones Vinculadas. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/64/el_icap_en_ca.pdf

_____. (2014). *Plan Maestro de Formación, Educación Continua, Capacitación, Investigación y reflexión en integración centroamericana 2014-2024*.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. (2001). *The Agrifood Sector in Central America: Regional Integration and International Linkages for its Development*. San José, IICA. Disponible en: <http://orton.catie.ac.cr/REPDOC/A8528I/A8528I.PDF>.

Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, & Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1972). *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano*. Buenos Aires: INTAL. Disponible en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documen-tos/e_INTALPUB_30.1_V1_1973.pdf

Jiménez Castro, W. (2013). La organización y funciones del Sis-

tema de la Integración Centroamericana, SICA y de su Secretaría General. *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, 7.

Jiménez Rodríguez, R. (1994). *La movilidad laboral en Centroamérica*. San José, FEDEPRICAP.

Júarez Enríquez, V.F. (2013). La Trata de Personas: un Enfoque desde el Derecho Internacional Público y del Derecho de la Integración Centroamericana. *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*, 3, 67-91.

Krausoff, D. (2002). *La construcción de Políticas de Juventud en Centroamérica*. Disponible en: <http://centroamericajoven.org/sites/default/files/83-20.pdf>

La Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CECC, (s.f). *Proyecto integración educativa centroamericana por medio de la reforma de la educación: guía para la presentación de propuestas de investigación y de evaluación*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan043271.pdf>

Lachman Varela, R., Olaso, M., & Vallarino, M. (1991). *Opciones y dificultades de la integración económica de Panamá con el Istmo Centroamericano*. Panamá: APEDE.

- Leal Sánchez, E. (1997). Estrategia del Sistema de Integración con la Agenda Política de Centroamérica. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 32-33.
- Libro de Centroamérica: un instrumento cívico de los pueblos* (s.f). San José: CSUCA.
- Lilia García Lopéz, B. (s,f) Comercio agropecuario y la integración de Centroamérica. *Comercio Exterior*, 41, 61-67.
Disponible en:
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/266/6/RCE6.pdf>.
- Lima, J.D, Yáñez, A. & Álvarez, M. (2011) *Manual del usuario del Observatorio de Comercio e Integración de Centroamérica*. Disponible en:
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42476/Manual_usuario_observatorio_comercio_integracion_CentroamericaLCL_3_P_s_manual_66.pdf
- Lizano, E. (1972). *La integración Económica de Centroamérica: comentario bibliográfico*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- _____. (1979). *Tres ensayos sobre integración económica*. San José: Editorial UCR.
- _____. (1984). *Costa Rica y la Integración Económica Centroamericana*. San José: Academia de Centroamérica.
- Lizano, E., & Hess, R. (1986). *Teoría y práctica de la integración económica con especial referencia al caso de Centroamérica*. San José: Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- Lizano, E., Hess, R., Sancho, J., Cohen, I., Rosenthal, G., & Villagran, F. (1979). *Temas sobre integración centroamericana*. San José: ICAP
- López Flores, C. R. (2003). *Integración económica centroamericana y crecimiento económico*. Disponible en:
<http://paginas.ufm.edu/clynton/Articulo%20last%20version.pdf>
- López Ramírez, A. (2002). *Conflicto y cooperación ambiental en cuencas internacionales centroamericanas: repensando la soberanía nacional*.
- _____. (2008). *Estudio sobre la gestión integrada de cuencas transfronterizas en Centroamérica como elemento dinamizador del proceso de integración regional*. San José: CSUCA; SICA; PAIRCA; Unión Europea

- Marinakys, M. (1999). *Descripción de esfuerzos hacia la integración centroamericana*. (Tesis de licenciatura). Universidad Francisco Marroquín: Guatemala. Disponible en: <http://www.tesis.ufm.edu.gt/pdf/2863.pdf>
- Martínez Melgar, D.E. (2009). *Alianza centroamericana de desarrollo sostenible: el logro olvidado de la integración*. Honduras, Graficentro Editores.
- Matos, F. (2013) Sinopsis de la política exterior panameña y la integración centroamericana: realidades y perspectivas. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 64, 227-230.
- Matul, D., & Segura, L.D (2010). Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009. *Documentos CRIES*, 12. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/08/Documentos-CRIES-12.pdf>
- Matul, D., Villasuso, A.M., & Segura, L.D. (2011). *Seguridad como desafío para la sostenibilidad de la gobernabilidad y la democracia en Centroamérica*. Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible
- Mckay, A. (2008). Geografía de la Región Centroamericana. *Colección Pedagógica Formación Inicial de Docentes Centroamericanos de Educación Primaria o Básica*, 33. Disponible en: http://www.ceducar.info/coleccion_formacion/volumen33.pdf
- Meza Pérez, J.P (2009). *Operacionalización de una Red Virtual de Conocimiento para los Productores Documentales e Investigadores en Administración Pública y Finanzas para Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. (Tesis de Maestría). Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan038270.pdf> Universidad de Costa Rica, San José.
- Miranda Goufh, E. (2011). La generación de empleo y su relación con la Migración en Centroamérica. Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.
- Miranda, O. (s.f). *La Seguridad en Centroamérica*. Disponible en: http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/8cff03_laseguridadencentroamerica.pdf
- Miranda, O., González, V., & Romero, J. (Eds). (2011). *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: Una aproxima-*

ción interuniversitaria. El Salvador, Talleres Gráficos.

Disponible en:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcomunidadcentroamerica-na.fundacionetea.org%2Findex.php%2Fpublicaciones%2Fdoc_download%2F356-situacion-y-perspectiva-del-proceso-de-integracion-centroamerica-na&ei=yQK6U86qJ8OiqAbAooKQAQ&usq=AFQjCNG3_57hwYgR3g9VPBv5zncaH1-Qkw&sig2=UYnVjzwKsmB5ko90Nwv0Aw

Miranda, Roberto, (2013). Integración económica entre El Salvador y Guatemala: el impacto del establecimiento de una Unión Aduanera en la economía salvadoreña. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 65 (149:195). Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/65/roberto_miranda.pdf

Molina del Pozo, C. F. (2003). *Asesoría técnica internacional para la elaboración de un programa de formación y de un programa de investigación en materia de integración*. El Salvador: PAIRCA.

Monge González, R. (1994). Integración centroamericana y negociaciones comerciales. *ICAP- Revista Centroamericana de*

Administración Pública, 27, 41-56.

Montenegro, A. (1997). Evolución de la integración económica centroamericana. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 32-33. 61-111.

Morales Gamboa, A. (Ed) (2011). *Migración de relevo, territorios locales e integración regional en Centroamérica*. San José: FLACSO. Disponible en: <http://www.flacso.or.cr/index.php/publicaciones-jb-br-jb-i-labor-editorial-jb-i/libros/216-migracion-de-relev>

Muñoz Varela, L. (2008). Integración regional centroamericana de la educación superior pública: escenarios y desafíos. *Actualidades Investigativas en Educación*, 3 (8), 1-35. Disponible en: http://revista.inie.ucr.ac.cr/uploads/tx_magazine/regional.pdf

Murillo Zamora, C. (2012). Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana. *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, 3.

_____. (s.f) La integración centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Una perspectiva desde las nuevas relaciones internacionales. Proyecto VertebrALCUE. Disponible en:

<http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/80373FF6-16DB-47CF-A481-2D70F07B8BA2/260650/Murillo.pdf>

- Nowalski Rowinski, J. (1998). *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana: algunas reflexiones sobre el proceso de integración?* San José: PNUD.
- _____. (2005). CAFTA/TLC. Alcances del DR-CAFTA en el Marco de la Integración Centroamericana. Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
- _____. (2005). *Seguridad Humana y Medios de Vida Sostenibles en Centroamérica: El Caso de las Maras*. Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
- Nowalski, J., & Osterlof, D. (2004). *CAFTA/TLC: potencial competitivo de los sectores productivos de Centroamérica*. Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
- Office of Regional and Sustainable Development., Latin America and the Caribbean (LAC)., US Agency for International Development., Comission of the European Union. (2000). *Central America 2020: Towards a New Regional Development Model*. Hamburg: Bulmer Thomas, V., & Douglas Kincaid, A. Disponible en: http://ca2020.fiu.edu/workshops/final/final_eng.pdf
- Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano, OPESCA. (2007). Política de Integración de Pesca y Acuicultura en el Istmo Centroamericano. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 52-53, 341-366
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (1999). La integración centroamericana en perspectiva. Perú: Herrera, B. Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_115.pdf
- Ossa, A. (1994). Sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial. San José: Fundación Friedrich Ebert Stiftung II. FLACSO, Fundación Centroamericana por la Integración.
- Osterlof Obregón, D., & Nowalski Rowinski, J. (2006). *La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo*. Disponible en: http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=pres_11830_1_22112006.pdf
- Osterlof Obregón, D., Simón Hakim, M., Caldentey del Pozo, P., & Stefan, M. (2009). Europa y

- Centroamérica: Asociación y Cooperación. San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07594.pdf>
- Padilla Pérez. R. (2013). Sistemas de innovación en Centroamérica: fortalecimiento a través de la integración regional. *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*, 3, 67-92. Disponible en: http://www.boletincipei.unanle.on.edu.ni/documentos/boletin3/5_VERONICA_JUAREZ.pdf
- Pellandra, A. & Fuentes, J. A. (2011). *El estado actual de la integración en Centroamérica. México: Naciones Unidas*. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42476/Manual_usuario_observatorio_comercio_integracion_CentroamericaLCL_3_P_s_manual_66.pdf
- Pérez, C. R. (2013). *El mercado centroamericano de trabajo como un bien público regional en el marco del proceso de integración social del Sistema de Integración Centroamericana, SICA*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/50605/Elmercadocentramericanodetrabajo.pdf>
- Pérez, C. R., Soto de la Rosa, H., & Pellandra, A. (2013). *Integración social en Centroamérica. Situación al 2012, tendencias y propuestas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/49126/P49126.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl#.
- Prado, M. (Eds.). (s.f). *El Corredor Biológico Mesoamericano: Estrategia de desarrollo para Centroamérica*. Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2000). *Corredor logístico de Centroamérica: logística comercial para el desarrollo sostenible y la integración de Centroamérica*. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/002/Jorger_Cabrera.pdf
- Proyecto Estado de la Nación. (2011). *Un informe desde Centroamérica para Centroamérica. Informe de Prensa*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047494.pdf>
- Proyecto Estado de la Región. (2003). *Segundo Informe so-*

- bre *Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Editorama. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/ntalcdi/PE/2011/09374.pdf>
- _____. (2008). Avances y desafíos de la institucionalidad regional. San José: White Gómez, E.
- _____. (2010). *Políticas y estrategias nacionales y regionales de adaptación y mitigación frente al cambio climático*. San José: Merino, L. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/fin/biblioteca_virtual/centroamerica/004/Merino_2010.pdf
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. (2003). Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José: Proyecto Estado de la Nación. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/ntalcdi/PE/2011/09374.pdf>
- _____. (2008). Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Proyecto Estado de la Región. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapo/multicountry/2006-desarrollohumano.pdf>
- Quesada, Ó. (2007). *Política Agraria Centroamericana 2008-2017*. Córdoba, España: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- René Cáceres, L. (2007). Los retos de la integración centroamericana. *Comercio Exterior*, 57 (1), 56-69.
- Rhi-Sausi, J. L., Conato, D., Nahuel, O., & Salerno, D. (2011). *Conceptualización de la cooperación fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana*. Disponible en: <http://www.cespi.it/PDF/CONCEPTUALIZACION%20COOPERACION%20FRONTERIZA.pdf>
- Rodríguez Amor, R., & Madrigal Vargas, Y. (2013). Cuarto Informe de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación. Cuarto Informe Estado de la Región 2011. 614 páginas. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 39. 471-472. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/BLI/VI/COLECCION_UNPAN/BOL_FEBRERO_2014_71/UCR/2013/cuarto.pdf
- Rodríguez Vargas, L.R. (2008). El tratado sobre sistemas de pagos de Centroamérica y República Dominicana: contribución fundamental a la integración financiera de la región. *Notas Económicas Regionales*, 13. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/g>

[roups/public/documents/icap/unpan032023.pdf](https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/.../3355%E2%80%8E)

_____. (2010). El Derecho Comunitario y su importancia para el proceso de integración de Centroamérica. *Notas Económicas Regionales*, 34.

_____. (2012). Las modernas comunidades de Estados, el derecho comunitario y el rol de los Estados como miembros de un sistema de integración regional. *Notas Económicas Regionales*, 57.

_____. (2013). El Consejo Monetario Centroamericano, CMCA y su importante aporte al proceso de integración centroamericana en materia monetaria y financiera. *Revista de la Red de Expertos en Integración Regional*, 1, 26-30. Disponible en: http://www.sica-ced-det.org/images/RedSICA/revistas/REVISTA_SICA_1_.pdf

Rodríguez, I. (s.f) *El proceso de integración centroamericana: entre el agotamiento y la revitalización*. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid: Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/3496/1/S1007801.pdf>

Rodríguez, J. (1998). El proceso de integración centroamericana

desde la perspectiva ambiental. Disponible en:

<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/.../3355%E2%80%8E>

_____. (s.f). *El proceso de integración centroamericana desde la perspectiva ambiental*. Disponible en:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.una.ac.cr%2Findex.php%2Fperspectivasrurales%2Farticle%2Fdownload%2F3498%2F3355&ei=jg6rU4DwGeeR8qGM7oGoDQ&usq=AFQjCNEEVjNIDvv8YwIwFJXLqijhp23OkA&sig2=9UgoHBbptL7E4UNYMRzGpQ>

Rojas, J. (2008). *Propuesta temática en integración centroamericana para incorporarse en las carreras universitarias*. San José: CSUCA; SICA; PAIRCA; Unión Europea.

Salazar Grande, C. E. (Compilador) (2010). *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*. San Salvador: SG-SICA.

Sánchez, F. (2000). Integración Centroamericana. Disponible en: <http://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen1302.pdf>.

- Sánchez, O.M. (1993). *UNA, contribución al debate: integración regional*. California: FLACSO.
- Sánchez, R. (2002). El Sistema de la Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional. *Revista Integración y Comercio*.
- Sandino Terán, A. (1996). *Sistema de la integración centroamericana: situación actual y perspectivas*. (Tesis)
- Santos Carillo, F., Caldentey del Pozo, P., & Romero Rodríguez, J. (2010). La integración centroamericana: una experiencia de formación de funcionarios. *Colección de estudios centroamericanos*, 2. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07801.pdf>
- Santos Carrillo, F., & Pozo Teba, O. (s.f). El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina. *Colección de Estudios Centroamericanos*, 4.
- Santos Carrillo, F. (2010). *La integración regional centroamericana y la participación de la Sociedad Civil*. (Tesis Doctoral). Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación: Córdoba, España.
- _____. (2013) Sociedad Civil e Integración Centroamericana. *Colección de Estudios Centroamericanos N° 3*. Disponible en: http://www.fundacionetea.org/media/File/Sociedad%20civil%20e%20integracion_%20C_Est_CA3.pdf
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, & Unión Europea, UE. (2010). *Tres historias de éxito: Las empresas en la historia del proceso de integración económica centroamericana*. Guatemala: Pérez Riere, R., Rojas González, D., & Alemán Benavides, D. Disponible en: <http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/201006estudiosdecasointegraasies.pdf>
- Secretaría de Integración de Económica Centroamericana, SIECA. (1994). Mecanismos para la coordinación de la cooperación internacional: Centroamérica Proyecto. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 26, 129-139.
- _____. (1995). *Proceso de integración económica centroamericana y el nuevo orden económico internacional: examen de situación y perspectivas*.

- _____. (2011). *Metodología a utilizar: Misión de diagnóstico tecnológico: Proyecto de modernización de aduanas y pasos fronterizos*. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5476/ME TODOLOGIA%20MISION%20DIAGNOSTICO%20TECNOLOGICO.pdf?sequence=1>.
- _____. (2012). *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana*. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09746.pdf>
- _____. (s.f.) *Estrategia de Acción, Unidad de Transporte, SIECA. -Resumen Ejecutivo-*. Disponible en: <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/F2BF9E4FB7A64113B486DDC416B2E927.pdf>
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA). (1993). *El Sistema de Integración Centroamericana*. El Salvador: SICA.
- _____. (1996). *El libro de Centroamérica: un instrumento cívico de los pueblos*. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/sica/Studies/librocacompleto.pdf>
- _____. (2011) *Central American Security Strategy*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/dcam/dv/ca_security_s/ca_security_s_en.pdf
- _____. (2012). *Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica: presentaciones para el dialogo sobre integración Centroamericana*. El Salvador: SICA.
- _____. (2012). *Informe de Situación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Disponible en: http://www.cocatram.org.ni/convenciones/files/6_Erich%20Vilchez_Presentacion%20Estrategia%20de%20Seguridad.pdf
- Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana, SIECA. (1990). Mecanismo para la coordinación de la cooperación internacional: Centroamérica Proyecto. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 26, 129-139.
- _____. (1993). *La integración centroamericana: algunos principios y conceptos*. San José: SIECA.
- Siri, G. (1971). *El efecto de las carreteras en la integración económica de la América Central*. El Trimestre Económico. Disponible en:

- http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6959/1/DOCT2064852_ARTICULO_7.pdf
- Sistema de la Integración Centroamericana. (2000). *Agenda de la sociedad civil centroamericana*. San Salvador, SICA.
- _____. (2003). Instrumentos jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana. El Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.
- Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, Unión Europea, UE. (2003). *Diagnóstico Integral sobre las principales tendencias de las relaciones económicas intraregionales y de las necesidades de formación de los actores identificados*. Segovia, A., Caballero, R., & Hernández, M.
- Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, & Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD. (2010). *Estrategia Regional de Cambio Climático: documento resumen ejecutivo*. San José: CCAD-SICA.
- Solano Muñoz, E. (2005). Las regiones no integradas de Centroamérica: El caso de la Mosquitia. *Intersedes*, 10 (VI). Disponible en: <http://latindex.ucr.ac.cr/intrds001-08.php>
- _____. (2008). La integración regional y la génesis de la comunidad política en Centroamérica. 1902-1906. *Ciencias Sociales*, 120 (2). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15312721010>.
- Solís Rivera, L.G. (2009). Historia e Integración Centroamericana: Las visiones desde Costa Rica. Disponible en: http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index.php?view=article&catid=12%3Abenefactor&id84%3Ahistintegrcentamerica&format=pdf&option=com_content&temid=2.
- Solís Rivera, L.G., & Machado Loria, G.A.(2012). Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). *Cuadernos Centroamericanos del ICAP*, 1.
- Solórzano Martínez, M. (1982). Hacia una estrategia de cooperación técnica horizontal en Centroamérica. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 2, 221-226.
- Somarriba Sandoval, F. L. (s.f). *La integración centroamericana desde la universidad*. Centro Interamericano para Estudios de Integración, CEPEI. Disponible en:

<http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/articulos/art7.pdf>

- Soto Acosta, W. (2011). La integración extrarregional como impulsadora del espacio centroamericano. *Relaciones Internacionales*, 80, 40-80.
Disponible en:
http://biblioteca.icap.ac.cr/BLI/VI/COLECCION_UNPAN/BOL_FEBRERO_2013_59/ESCUELA_RI_UNA/2011/1054151.pdf.
- Torres Rivas, E. (1989). La crisis centroamericana y el mercado común: desintegración regional. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 16, 83-113.
Disponible en:
http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/16/edelberto_torres.pdf
- Torres-Ibarra, M. (1975). La integración centroamericana: antecedentes, trayectoria y perspectivas. *Nueva Sociedad*, 19-29, 121-133.
- Trejos Montero, M. (2009). *Panamá: La Integración Regional: Un instrumento para la Atención de la Crisis y la Seguridad*. San José: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.
- _____. (Ed). (2009). *El Salvador. Integración Regional: Un Instrumento de Desarrollo Nacional*. El Salvador: Lara Segura & Asociados. Disponible en:
<http://www.cidh.co.cr/publi/07-ElSalvador.pdf>
- _____. (2010). *La integración centroamericana y los generadores de opinión: Una visión común para el Desarrollo Humano*. San José: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.
- Ulate Chacón, E. (2013). *El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ¿Un Orden Sistémico Integral?* San José: Editorial Jurídica.
- Umaña Vargas, J. (2011). *El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica: una herramienta para la integración centroamericana*, San José: ISOLMA.
- Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). (2005). *Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica*. San José: UICN.
Disponible en:
<https://portals.iucn.org/library/files/edocs/ELC-017.pdf>
- Urcuyo Fournier, C. (s.f) *Los Desafíos a la Seguridad en Centroamérica* Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.

- Urrutia Nájera, P. (2011). La integración económica centroamericana y sus principales componentes. *Revista ASIES*, 1, 5-42. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/4158-1442-4-30.pdf>
- Valladares, R. (1989). Organización para la integración: un balance de factores regionales y nacionales. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 16, 135-158.
- Vázquez Vicente, G. (2012). *Integración económica y apertura comercial en Centroamérica*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- _____. (s.f). *La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate*. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/6858/1/0701.pdf>
- Vera Rodríguez, H. A. (2013). La Función Pública y el Reto de la Integración Centroamericana. *ICAP-Centroamericana Revista Centroamericana de Administración Pública*, 64,81-99. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/64/hernan_vera.pdf
- Villarreal Fernández, E. (2010). El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58-59, 359-425.
- Zamora, R. (s.f). *La Integración Centroamericana y la Crisis Actual*. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07593.pdf>
- Zapata, R., & Pérez, E. (2001). Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. *Serie estudios y perspectivas*, 6.
- Zardini, P. (2008). *Propuesta para el establecimiento de un programa permanente de movilidad académica centroamericana*. San José: CSUCA.
- Zepeda Bermúdez, G. (1993). Análisis y perspectivas de la nueva integración centroamericana bajo un análisis comparativo de los actuales procesos en el continente americano. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 24, 83-121 ◇

La necesidad de construir una completa integración centroamericana, para lograr un mayor desarrollo, estabilidad y mejorar el nivel de vida de los centroamericanos

Fernando de la Cerda Bickford*

EN ESTE ENSAYO SE ANALIZARÁN LOS HECHOS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE CENTROAMÉRICA. SEGUIDO DE LA IMPORTANCIA DE CONSEGUIR UNA UNIÓN DE LA REGIÓN CON EL NIVEL MÁS ALTO DE INTEGRACIÓN POSIBLE, PERO MANTENIENDO CADA PAÍS SU INDEPENDENCIA, COMO UNA FORMA VIABLE PARA LOGRAR EL DESARROLLO SÓLIDO Y LOS DIFERENTES GRADOS POSIBLES DE INTEGRACIONES. SE EXAMINARÁN LOS ÉXITOS Y DESAFÍOS QUE LAS NACIONES CENTROAMERICANAS HAN TENIDO Y SE SUGIEREN ALGUNOS PASOS QUE CENTROAMÉRICA DEBIERA DAR CON LA FINALIDAD DE AVANZAR EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA,.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; CALIDAD DE LA VIDA; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; QUALITY OF LIFE; CENTRAL AMERICA

Antecedentes históricos

Antecedentes políticos y económicos: Era de independencia hasta 1951

Durante la época de la colonia, los cinco países centroamericanos se unieron bajo una sola autori-

dad política llamada la Capitanía General de Guatemala. Desde su fundación, estos países centroamericanos han mantenido fuertes lazos económicos, religiosos, sociales, históricos y culturales (Robert C. Casad, 1981). Sin embargo, a pesar de todas las similitudes, no se han podido unificar económica o políticamente, incluso después de varios intentos realizados durante los últimos dos siglos. Como Casad dice en el prefacio de su libro *Civil Judgment Recognition* (Reconocimiento del Juicio Civil), "los objetivos de la paz, la prosperidad y la estabilidad en Centroamérica, serán difícil, si no imposible, de lograr, si ese grupo de

* Abogado y Notario y Diplomático de Carrera. Palomo y Porras Abogados, Ciudad de Guatemala.
Correo electrónico:
fdelacb@gmail.com

Recibido: 28 de mayo del 2014.
Aceptado: 20 de agosto del 2014.

Fernando de la Cerda Bickford (2014). La necesidad de construir una completa integración centroamericana, para lograr un mayor desarrollo, estabilidad y mejorar el nivel de vida de los centroamericanos.

pequeñas naciones individuales no logra algún grado significativo de integración regional" (xii). Una integración regional podría traer el crecimiento económico a través de la creación del comercio, y por lo tanto, el desarrollo y la estabilidad de toda la región.

Para tener una mejor comprensión de los intentos fallidos de Centroamérica, para unificarse bajo una federación o una unión política, es necesario examinar la realidad económica que la región enfrentó durante el período colonial y durante el resto del siglo XIX. Los antecedentes históricos de la región están vinculados a las causas del subdesarrollo que Centroamérica padece en la actualidad. Es importante entonces, comenzar señalando que durante la época colonial, los recursos minerales fueron los productos más codiciados. A diferencia de México y Perú, Centroamérica carecía de importantes minas de oro y plata, dependiendo básicamente de productos agrícolas, tales como la caña de azúcar, el maíz y la cochinilla. Su posición geográfica estratégica y de diversidad ambiental excepcional, nunca fueron consideradas como una fuente de gran riqueza por el Imperio (Rodrigo Facio Brenes, 1965). La inestabilidad en el comercio exterior y los precios agrícolas, impidieron el crecimiento económico real en la región, lo que afectó al desarrollo social de la gran mayoría de su población.

Por otra parte, España tuvo su propia versión del mercantilismo en

la Capitanía General de Guatemala, con un área de libre comercio limitada a otras colonias españolas en América Latina, pero no a otras partes del mundo (Edelberto Torres Rivas, 1993). Según Casad (1991) y Torres Rivas (1993), estas medidas comerciales, junto con un absolutismo político impuesto por España, dejaron a los países de Centroamérica, con una experiencia de comercio muy baja. Esto afectó su competitividad comercial después de lograr su independencia. Para Casad, además, la independencia debilitó la frágil economía de los países centroamericanos, ya que ningún flujo de capital regresó a Centroamérica como pago por su producción agrícola enviada a España durante los meses previos a la separación del viejo continente (1991, pp.2-3).

En 1824, las provincias centroamericanas formaron la Federación de Centroamérica, bajo un gobierno republicano con separación de poderes, hasta 1838. Esta federación no sobrevivió principalmente porque el gobierno no fue capaz de consolidar su poder, debido a que las comunicaciones viales y la infraestructura de esos años eran débiles, entre otras razones (Casad, p.3). En 1842, en virtud de los acuerdos de Chinandega, Nicaragua, El Salvador y Honduras intentaron unirse bajo un nuevo gobierno llamado la Confederación Centroamericana. Costa Rica y Guatemala nunca ratificaron este acuerdo lo cual impidió que esta confederación tuviera el poder de un Estado fuerte, y por tanto, fuera reconocido por la comu-

nidad internacional. Esta unión duró hasta 1845. Todos los demás intentos también fracasaron.

En 1885, un presidente liberal de Guatemala, tras el éxito que Alemania e Italia obtuvieron con su proceso de unificación, trató de unificar a Centroamérica por la fuerza (Casad, p. 4). Su intento fracasó y fue asesinado en la Batalla de Chalchuapa, El Salvador (Enciclopedia Británica en Línea, 2011). Como Casad señala, se hicieron varios intentos más, dirigidos por los diferentes países en las últimas dos décadas del siglo XIX, antes de que los cinco países se dieran cuenta “de que la reunificación no podría lograrse militarmente o por la aceptación voluntaria de un solo plan político radical... la unión tiene que venir paso a paso” (1991, p. 5). En el siglo XX esto cambió. Las diferentes naciones extranjeras, como los Estados Unidos, los imperios alemanes y británicos estaban buscando formas de ampliar su influencia política y económica en la región. Por otra parte, querían una región más estable para poder comerciar. Por lo tanto, con un poco de la presión internacional, principalmente de los Estados Unidos, los países centroamericanos decidieron que en lugar de crear una federación, se establecerían diferentes “acuerdos destinados a reducir los conflictos y a fomentar el comercio y la integración cultural...” (Casad, 1991, p.5).

El experimento de integración económica centroamericana de 1960

En 1951, los cinco países, motivados por las Naciones Unidas “... con ímpetu en la formación de asociaciones regionales de naciones...” (Casad, 1991, p.5) firmaron un nuevo tratado que creó la Organización de Estados Centroamericanos, también conocida como la ODECA, cuyo objetivo era fomentar la “cooperación regional, la integridad y la unidad en Centroamérica.”

(www.sice.oas.org/trade/sicaPDF/cartaODECA62.pdf. 2014). Una vez más, como había sucedido antes, durante el cambio de siglo XIX, los cinco países centroamericanos mostraron su voluntad de avanzar en el proceso de integración, pero a través del regionalismo en vez de una federación política. Es importante mencionar que con la creación de esta organización, las naciones centroamericanas estaban tratando de establecer las bases para una integración económica con determinados aspectos políticos que serían acordados en diferentes negociaciones futuras. Para ilustrar el grado de compromiso que los cinco países tenían respecto a su integración durante la década de los cincuenta, es importante leer el preámbulo de la Carta de la ODECA, que establece lo siguiente (Casad, pp. 9-10):

Que las Repúblicas centroamericanas, partes desintegradas de una sola nación, permanecen unidas por lazos indestructibles, lo cual es adecuado de utilizar y consolidar por el bien colectivo; Que para el desarrollo progresivo de sus instituciones y la solución común de los problemas [sic] la cooperación fraternal organizada de todos es indispensable; Que es necesario para eliminar las barreras artificiales que separan a los pueblos centroamericanos...; Que en el curso de la vida independiente de las Repúblicas de Centroamérica los intentos de restablecimiento de su unidad antigua han demostrado ser ineficaces, y que el Derecho Internacional moderno ofrece adecuarse a tal fin a través de la institución de organismos regionales.

Es importante para efectos de este ensayo, analizar algunos aspectos del preámbulo anterior: en primer lugar, los cinco países confirmaron que la idea original de independizarse era formar una sola nación; segundo, las partes reconocen que están unidas por diversos vínculos, y que su integración es indispensable; en tercer lugar, como se lee en los antecedentes históricos, todos los intentos de unirse en el pasado, ya fuera por la fuerza o por acuerdos multilaterales, demostraron no ser eficaces; y, en cuarto lugar, los países de Centroamérica comprendieron que la única manera de conse-

guir una integración bien estructurada y duradera era a través de la creación de acuerdos entre instancias jurídicas y organismos regionales. Al contrario de lo que había sucedido en el pasado, la ODECA allanó el camino, como Casad opinó, para el análisis de un gran número de estudios, lo que dio lugar a la aplicación de algunos acuerdos bilaterales de libre comercio entre los diferentes países de Centroamérica. (pp. 9-10).

De acuerdo con la versión histórica del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, durante la década de los cincuenta, "...la ODECA jugó un papel clave en el proceso de integración centroamericana, logrando que temas como la unificación de las normas de señales de tráfico, los programas educativos..., procedimientos aduaneros, las políticas culturales,... y un Tratado Multilateral Centroamericano de Libre Comercio e Integración Económica, se llevaran a cabo." (SICA, 2011). De hecho, los países finalmente se estaban moviendo más rápido que nunca en el proceso de integración, y lo más importante, la comunidad internacional estaba apoyando este desarrollo, especialmente los Estados Unidos. Con los antecedentes expuestos anteriormente, en 1958, los países centroamericanos firmaron el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración, el cual "... establece un plazo de diez años para constituir una zona libre." (Torres Rivas, p. 100). Dos años después, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicara-

gua firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana el cual formó las instituciones supranacionales a cargo de manejar todo el proceso de integración. (Torres Rivas, p. 101). Costa Rica posteriormente se adhirió al tratado en 1962. Existen muchos aspectos importantes del tratado que necesitan ser mencionados. En primer lugar, en el preámbulo, todos los países firmantes del tratado reconocieron que solo mediante la integración, Centroamérica "... impulsaría el desarrollo... con el fin de mejorar las condiciones de vida de su gente..." (Tratado de Integración Económica, 1960). Con el lenguaje de este tratado, los líderes centroamericanos reafirmaron los principios que habían estado presentes a lo largo de la historia de todos y cada uno de los países del Istmo desde su independencia de España. Esto es que solo a través de la unidad, serían capaces de tener éxito. Por primera vez en muchas generaciones, todos los países de la región acordaron unificarse, no bajo un gobierno federal, sino a través de mecanismos e instrumentos que facilitarían la industria y el comercio en Centroamérica.

También es importante mencionar, que el tratado pavimentó el camino para la creación de instituciones supranacionales fuertes. Los Artículos I y II del tratado establecen un término de cinco años para la creación de una unión aduanera y una zona de libre comercio entre las partes contratantes. Otra innovación que fue traída por el tratado a Centroamérica fue la regla del principio

de origen, entre los miembros del grupo, por el cual los países aprobaron "... el libre comercio para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios..." (Tratado de Integración Económica Centroamericana, Artículo III). De esta manera se pensó que se reforzaría la zona franca en la región. Según el Tratado de Integración Económica Centroamericana, los bancos centrales de los cinco países también fueron responsabilizados por el tratado para evitar la especulación monetaria, la protección del sistema de comercio, y para "... garantizar la libertad de intercambio, la armonización y la estabilidad" (Artículo X). El tratado también proporcionó el mecanismo necesario para que cualquier miembro y parte pudiese impugnar cualquier medida que afectara a las relaciones monetarias de pagos entre ellos y también a través del Consejo Ejecutivo. Por primera vez, los cinco países centroamericanos crearon un mecanismo para resolver sus conflictos bajo mecanismos preestablecidos. Este tratado también amplió el alcance que otros tratados tenían en ese momento, con otras disposiciones, tales como la libertad de libre acceso de transporte y mercancías por toda la región. El Artículo XV concedió "... la plena libertad de tránsito, transporte y carga a través de la región de los bienes a través de los territorios de los países signatarios a través de su territorio a los demás Estados signatarios... así como los vehículos que transporten estos bienes. (Tratado de Integración Económica Centroamericana). Además, los Estados miembros es-

taban estableciendo las reglas, para tratar de poner en práctica el mercado común que tanto necesitaban. El Artículo XVI del Tratado citado, estableció que se esperaba que los miembros otorgaran el estatus de régimen reconocidos a las empresas de otros Estados signatarios en lo referente a la construcción de carreteras, puentes, represas, sistemas de riego, electrificación, vivienda y otras obras con una tendencia hacia el desarrollo de la infraestructura económica centroamericana.” (Artículo XVI).

Estos dos artículos son de extrema importancia, ya que los firmantes del tratado estaban reconociendo la necesidad de infraestructura y la falta de desarrollo que la región tuvo en la primera parte de la década de los sesenta. Desafortunadamente, estas carencias se dan todavía en la actualidad. Por lo tanto, hay que entender que los países centroamericanos no solo estaban buscando el desarrollo sino también hacer que la región fuera lo más atractiva posible para la inversión extranjera directa que apoye el impulso de sus economías. También es importante recordar que una de las razones por las que la unión de las provincias de la Capitanía General de Guatemala no sobrevivió, después de que la región obtuvo su independencia de España, fue precisamente porque la región carecía de un buen mecanismo de comunicación. Al abordar este desafío que Centroamérica debía afrontar durante la década de los sesenta, los firmantes de este tratado estaban tratando de evitar

cualquier amenaza de desintegración, debido a la carencia de infraestructura.

El tratado también reconoció la necesidad de impulsar la industria hacia un proceso de integración. El Artículo XVII establece que se animó a los Estados miembros de “adoptar todas las disposiciones del Convenio sobre el Régimen para las Industrias de Integración Centroamericana, con el propósito de aplicarlas a la mayor brevedad.” (Tratado, Artículo XVII). Este artículo va mano a mano con el Artículo XIX que fomenta a los Estados miembros a trabajar en “incentivos fiscales uniformes para el desarrollo industrial...” (Tratado, Artículo XIX), “y a obtener una “comparación de las leyes relevantes...” (Artículo XIX) que cada Estado tenía en vigor en ese momento. Para cumplir estos dos artículos, y para realizar la integración industrial como prioridad para todos los miembros, los Estados acordaron establecer un plazo límite de seis meses para empezar a aplicar esta disposición (Tratado, Artículo XIX). También era importante en el proceso de integración económica, la creación del Banco Centroamericano para la Integración Económica, BCIE (Tratado, Artículo XVIII). Tal como se refleja en su nombre, el banco debía ser creado con un propósito básico, para “promover y financiar el crecimiento de la integración económica” (Tratado, Artículo XVIII) de la región. Después de más de cincuenta años, esta institución aún está funcionando con el propósito básico por el cual fue creado, procurando desarrollo

sostenible para los cinco países centroamericanos (BCIE, 2011). El tratado también creó el Consejo Económico Centroamericano (BCIE, Artículo XX), el Consejo Ejecutivo (BCIE, Artículo XXI) y la Secretaría (BCIE, Artículo XXIII). Estas tres instituciones representan la intención de los cinco países de crear una estructura de gobierno supranacional en la región a través de acuerdos multilaterales.

El Consejo Ejecutivo fue creado para ser la institución encargada de hacer cumplir y administrar el Tratado, así como hacer las gestiones necesarias para su desarrollo "... para poner en práctica la unión económica centroamericana..." (BCIE, Artículo XXI). Fue integrado por un representante de cada gobierno y un diputado de cada uno de los Estados miembros. Al igual que el Consejo Económico, el Consejo Ejecutivo se comprometió a "reunirse cuando fuese necesario, a petición de una de las contratantes..." Además, funcionaría con un personal encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos recogidos en los diferentes acuerdos comerciales vigentes entre las partes las obligaciones de los diferentes acuerdos comerciales eficaces entre las partes, del Tratado. Por último, el Tratado también creó una Secretaría permanente para apoyar la labor de los Consejos Ejecutivo y Económico. Los Estados miembros también convinieron en no adherirse a otros tratados - con otros países- de manera unilateral (BCIE, Artículo XXVI). Este principio no se ha cumplido completa-

mente por los Estados miembros. Hasta la fecha, los nuevos acuerdos de libre comercio han sido firmados por los Estados miembros de forma unilateral.

El estancamiento del proceso de integración en 1970

El Mercado Común Centroamericano, MCC, fue una historia de éxito para la región durante la década de los sesenta. Su impacto en los flujos de comercio en toda Centroamérica resultó ser muy positivo para todos los países. De acuerdo con el sistema de estadísticas de comercio centroamericano de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, el comercio intrarregional se incrementó casi diez veces desde 1960 hasta 1970 (sieca.int, 2011). Según la SIECA, las exportaciones fuera de la Unión Aduanera aumentaron más de \$440 millones de dólares, para cerrar en US\$1,1 mil millones en diez años (sieca.int, 2011).

El proceso de integración fue aplaudido por diferentes economistas e inversionistas de todo el mundo, ya que hizo que la región fuese más atractiva para la inversión extranjera directa. (Resolución Jurídica Internacional L. 37 1971-1972). Sin embargo, a pesar del resultado comercial positivo de la década de los sesenta, el desarrollo económico no se estaba alcanzando por todos los países al mismo ritmo (Casad, p. 12). Costa Rica no pudo comerciar sus productos con el resto de los

Estados miembros en la cantidad que significara un resultado positivo en su balanza comercial (Casad, p. 12). Tampoco Honduras pudo conseguir una inversión extranjera asemejada a la alcanzada por sus vecinos (Casad, p. 12). A pesar de todos los esfuerzos de los países de Centroamérica para crear un marco institucional supranacional y para establecer una zona de libre comercio y una unión aduanera, estalló el conflicto entre El Salvador y Honduras en 1969. Más tarde, en 1970, Honduras decidió abandonar la Unión Aduanera (Casad, p. 12). En 1973, la ODECA fue suspendida y el proceso de integración, que había iniciado trece años antes, se detuvo (www.lahistoriaconmapas.com/historia/biobiografia-de-orgazanicaciones-de-estado-centroamerican-odeca, 2014).

Las instituciones centroamericanas no resultaron ser capaces de hacer frente a los problemas económicos y políticos que la región estaba enfrentando. Los países centroamericanos, al final tuvieron que aceptar la intervención internacional para resolver sus problemas. Estos eventos, que afectaron la armonía de los cinco países centroamericanos, fueron solo el preámbulo de dos décadas de caos en la región. El proceso que surgió por unificar a Centroamérica a través de una integración económica sufrió un gran retroceso en los años setenta y ochenta, cuando los conflictos armados internos y los desastres naturales golpearon la región. En 1972, un terremoto devastó Nicaragua, des-

truyendo su economía. Partes de los sistemas de producción principales de El Salvador y Guatemala se vieron gravemente afectadas por los terremotos de gran alcance en 1976 y 1978. Los problemas sociales y políticos culminaron en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, lo que al final, desencadenó las guerras en los tres países en que movimientos guerrilleros de izquierda comenzaron a recibir el patrocinio de los países comunistas (Torres Rivas, 119). El comercio interregional bajó de 1,1 mil millones de dólares en 1980 a menos de 500 millones, nueve años después. (Torres, pp. 122-123). No fue sino hasta la década de los noventa que Centroamérica fue capaz de superar sus problemas políticos, con la recuperación llevados de la democracia dados en Nicaragua en 1990, y con la firma de los acuerdos de paz, a principios y mediados de los noventa, en El Salvador y Guatemala. La región había visto de primera mano las atrocidades de las guerras, disturbios sociales y políticos, la falta de desarrollo y la pobreza que afectaba a la mayoría de sus ciudadanos. Nuevos líderes surgen en toda la región en esta década, con una nueva visión de cómo construir una nueva Centroamérica y cómo superar los años desastrosos de las dos décadas anteriores.

Importancia de los Acuerdos de Esquipulas

Durante mediados de los años ochenta, un grupo de Presidentes,

liderado por el Presidente guatemalteco Marco Vinicio Cerezo Arévalo, se reúnen en la Ciudad de Esquipulas, para establecer los lineamientos de pacificación de la región y lograr retomar el camino de la integración y desarrollo. Se acordó apoyo de cooperación económica y política para recuperar tantos años de guerra que habían estancado el proceso integracionista, sueño de muchos por tantos siglos (Cerezo, 20 de mayo de 2014). Al Acuerdo de Esquipulas I siguió el Acuerdo de Esquipulas II, el cual concretó los lineamientos para lograr la democratización en la región. Se buscó con este acuerdo, trabajar por los principios básicos de la democracia, elecciones libres, atención a los refugiados y negociación sobre el desarme (Cerezo, 2014). Con estos pasos tan importantes y el liderazgo de centroamericanos, especialmente el guatemalteco Vinicio Cerezo y el costarricense Oscar Arias, Centroamérica dio los primeros pasos en la construcción de la democracia y de las instituciones inherentes a ella, que se fueron desarrollando al final de los años ochenta y durante la última década del siglo XX. Teniendo como base los Acuerdos de Esquipulas, se firmaron los Acuerdos de Oslo que en gran medida apoyaron la paz El Salvador y en Guatemala. Esquipulas, ciudad de la fe guatemalteca, fue el centro y el inicio de la pacificación real en la región.

Concepto y teorías de los diferentes niveles de integración

Centroamérica vivió una lucha sufrida de reunificación durante más de 200 años. Sin embargo, ha habido aciertos y resultados positivos a mediados de la década de los cincuenta. El proceso de integración fue bien diseñado, pero carecía de ejecutabilidad, por lo tanto, es importante analizar cómo otras regiones en el mundo han sido capaces de unificarse, y qué pasos debe tomar Centroamérica para que el proceso de integración tenga éxito, incluyendo aspectos y en algunos casos, de integración política. Después de todo, el interés persistente en la reunificación, la cual es incluso evidente en las constituciones actuales de los cinco países centroamericanos. Es necesario comprender que la integración no significa necesariamente solo la integración económica. De hecho, existen diferentes niveles de económica, diversas categorías de integración económica, pero dependiendo del tipo y categoría del nivel de integración económica que los países definan, será mayor la necesidad de la región de involucrar a las instituciones políticas. Al final, el más alto nivel de integración significará una unión política, que podría incluso tener ciertos elementos de un Estado federal.

Según varios economistas, hay entre tres y seis categorías de integración económica. Es importante identificar cuál es el nivel de integración que los países centroamericanos tienen en este momento. Además, hay que analizar hasta qué punto avanzó este proceso históricamente con la finalidad de definir si un mayor nivel de integración es factible en el futuro. La primera etapa es un acuerdo comercial bilateral. Esto es, según algunos economistas, el tipo de acuerdo económico más “superficial” (Hoekman y Kostecki, 2001). Este acuerdo se aplica básicamente a los que no son miembros de la Organización Mundial del Comercio, OMC, ya que se limita a dar tratamientos ya concedidos a los miembros de la OMC. Esto incluye Centroamérica (Hoekman, et al., 2001).

La segunda etapa es la zona de comercio preferencial o tratados de libre comercio. Una zona de libre comercio es, de acuerdo con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, un “grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de los productos originarios de dichos territorios” (Artículo XXIV, párrafo 8.b). Los países miembros de acuerdos de libre comercio suelen tener como objetivos, ventajas comparativas y desarrollo económico de escala (people.hofstra.edu, 2011). La

Unión Aduanera es, de acuerdo con el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, cuando dos o más territorios aduaneros forman un solo territorio aduanero único con el propósito de eliminar los “derechos y otras reglamentaciones restrictivas del comercio (...) entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios...” (Artículo XXIV, párrafo 8.a). Uno de los principales objetivos de una unión aduanera es también aplicar los mismos aranceles a los países no miembros de este acuerdo (people.hofstra.edu, 2011) También implica, de acuerdo con otras teorías económicas de comercio externo, que esta se pueda considerar también, como la tercera etapa de integración económica. Un mercado común es la cuarta etapa de la integración económica. Incluye todos los elementos de una unión aduanera con otros factores agregados, tales como el libre movimiento de capitales y el trabajo (people.hofstra.edu, 2011). También, elimina las barreras no arancelarias para el comercio, lo que implica la necesidad de firmar y aplicar otros acuerdos secundarios como calificaciones y certificaciones a los trabajadores; y, las políticas fiscales y monetarias ya que los países son más económico- interdependientes uno del otro (Mirus y Rylska, 2001).

La Unión Económica es la quinta etapa de la integración económica. En el ámbito económico,

según algunos economistas, es la forma más profunda de integración económica posible y que básicamente incluye todos los elementos de un mercado común, además de las políticas económicas comunes e instituciones (Mirus, et al., 2001). La Unión Europea, UE, es el ejemplo más común de este tipo de integración. Según la Comisión para Asuntos Financieros y Económicos de la Unión Europea, la fase más profunda de integración económica es la integración económica completa, que básicamente incluye todo lo que una unión económica tiene, además de las políticas fiscales armonizadas y otras políticas económicas (ec.europa.eu, 2011). Políticamente, la integración regional no acaba al tener una unión económica. La unión política es, según algunos expertos, la “forma más avanzada de integración” (people.hofstra.edu, 2011), lo cual por supuesto, incluye algún tipo de gobierno común. Bela Balassa define el concepto de la integración económica y las diferentes formas y grados que un proceso de integración económica puede tener (Bela Balassa, 1994). Según este autor, la integración económica puede ser analizada como un proceso y como un estado (1994). Él define el proceso como “... medidas destinadas a abolir la discriminación entre las unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales.”(Balassa, 1994)

Según McKay, la mayoría de los expertos economistas sobre este tema, enlazan la integración económica con las instituciones políticas.

(p. 130) También sostiene que existe una preocupación en toda la comunidad de los economistas”... por los efectos de la eliminación de la política macroeconómica de los gobiernos nacionales y... asignarlo al nivel federal. “De esta manera, la capacidad de los gobiernos nacionales para llevar a cabo sus funciones redistributivas tradicionales y anticíclicas se reducirían (p. 130). La integración política es, de acuerdo con Leon Linberg, “el proceso por el cual las naciones renuncian a la voluntad y la capacidad de desarrollar perspectivas políticas internacionales y domésticas, estratégicas en la forma independiente o bilateral, buscando tomar decisiones conjuntas o delegar el proceso de toma de decisiones a los nuevos órganos centrales...” (Leon N. Linberg, 1994). Con respecto al marco institucional, Linberg (North, Koch y Zinnes, 1994) establece que la verdadera integración se produce solo cuando las unidades políticas han encontrado que sus intereses encajan entre sí (North, et al., p. 105).

Es importante para el análisis de este trabajo entender el concepto y el alcance de un gobierno federal, para concluir si, después de todo, una federación podría ser una solución a los muchos intentos que Centroamérica realizó en el pasado para unificarse. Siguiendo los conceptos que virtualmente se dan sobre Federación, este es el tipo de gobierno en el que los Estados que con propio gobierno están unidos por un Gobierno Central (Federación, es.thefreedictionary.com/federation

2014). También se define como una liga de Estados con identidad propia y diferente ciudadanía (David McKay, 1996) de España, las provincias centroamericanas o Estados se convirtieron en un país bajo un gobierno federal. Esta federación no duró más de veinte años (McKay, 1996). Se hicieron varios esfuerzos durante el siglo XIX para restablecer la federación, y todos ellos no tuvieron éxito. Una de las principales razones de este fracaso se debió al pobre sistema de comunicación que existía en la región durante ese tiempo. Debido a la falta de una comunicación fiable, los gobiernos de los Estados comenzaron a ignorar al Gobierno Central (Casad, p.3). Es importante; sin embargo, para evaluar que dado el hecho de que la realidad de Centroamérica es diferente a la del siglo XIX, una federación podría ser una opción para la región en el siglo XXI. Para hacerlo, es imprescindible entender ¿dónde, cómo y cuándo se puede formar una federación?

A pesar de que la idea del federalismo se remonta a muchos siglos, Estados Unidos podría ser el primer ejemplo en la historia reciente, de cómo el concepto llegó a existir (McKay, p. 14). Los Padres de la Patria, Según McKay, enumeraron los poderes federales con mucha cautela, junto con todos los otros poderes reservados para los Estados (p. 14). Ya que el concepto de federación ha sido definido de diferentes maneras a través de la historia, es importante comprender algunas de las teorías para determinar si

los elementos de una federación podrían aplicarse a Centroamérica. Citando a diferentes politólogos (Deutsch, Wheare y Watts, 1996) David McKay cita las condiciones esenciales que, según estas personas, se tienen que cumplir para que una federación exista (McKay, pp. 22-23):

1. La sensación de inseguridad militar y la necesidad de una defensa común.
2. El deseo de ser independiente de las potencias extranjeras, para lo cual es necesaria la unión.
3. La esperanza de ventajas económicas.
4. Algunas asociaciones políticas anteriores.
5. Zona geográfica.
6. Similitud de las instituciones políticas.
7. La necesidad de eficiencia.
8. Comunidad de perspectiva basada en la raza, la religión, el idioma o la cultura.
9. Características emprendedoras del liderazgo.
10. Existencia de modelos.
11. Influencia del gobierno del Reino Unido en la elaboración de la Constitución.

Según McKay, los criterios no son universales y no se aplica a todas las federaciones, ya que cada una es única en sus propias características (1996). Pero, a raíz de esta lista, con la obvia excepción del numeral 11, Centroamérica podría muy bien ser un candidato para convertirse en una federación en el siglo XXI. La gran mayoría de las condiciones son aplicables directamente a Centroamérica; sin embargo, una condición muy importante está ausente: no hay un solo país que pudiera ser considerado como una fuerza entre los líderes centroamericanos. No existe cultura de identidad nacional para admitir un solo gobierno federal aceptado en cada una de las clases sociales de los países centroamericanos. McKay también cita la teoría de A.H Birch de la integración federal, explicando que (McKay, pp 34 y 35):

Una condición necesaria para el establecimiento de una federación es que los líderes políticos de todos los territorios crean en que la unión podrá: (a) ayudar a proteger a uno o varios de los territorios de una amenaza interna o externa, ya sea real o potencial, para la seguridad de la estabilidad del régimen de establecimiento, o (b) que podrán beneficiarse de una mejorada posición diplomática, militar o política que la unidad más grande espera poder disfrutar; aunque no es necesario que las consideraciones que influyan a los líderes de los distintos territorios sean idénticas.

La creación de una federación no es muy común y es poco probable en el siglo XXI en la mayoría de las regiones del mundo. Por el momento, de acuerdo con McKay el poder de una federación y lo que la mantiene viva son los “poderes del gobierno federal, o el grado de centralización administrativa...” (McKay, p. 125). Es imposible descartar por completo que una federación se podría formar en Centroamérica a largo plazo, pero por ahora, es improbable que estos cinco países tendrán como objetivo principal, este nivel de unidad.

Nivel actual de integración en Centroamérica

Integración Económica SIECA

En 1993, los cinco países firmaron el Protocolo de Guatemala con el objetivo de ajustar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960, a la nueva realidad del Istmo (SIECA, sieca.int, 2011). El Artículo 15 de este nuevo protocolo estableció que la Unión Aduanera se lograría sobre la base de un consenso progresivo y gradual entre los Estados miembros (SIECA, Artículo 15). Esto cambió por completo el plazo suscrito en el Tratado de 1960, en el que el período de tiempo para completar las aduanas y el mercado común se había acordado en cinco años. Además, las partes decidieron que dos o más Estados podrían mo-

verse más rápido que el resto de la región en el proceso de integración económica, esto tras el resultado positivo que la Unión Europea tuvo al principio con la Comunidad Económica Europea o en adelante CCE. Esta medida resultó constructiva, ya que no todos los países de la región se encuentran bajo un mismo nivel económico y político; por lo tanto, con esta medida, puede cada uno ir avanzando y acoplándose a los demás, a su propio ritmo.

Los países centroamericanos también han reformado sus Códigos Aduaneros Unificados, CAUCA, para actualizar la administración en la facilitación de trámites aduaneros en las aduanas en toda la región (SIECA, Artículo 15) A la fecha, el CAUCA y sus reglas están en vigor en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Estos cuatro países forman la región Centroamérica 4 o CA-4, con fronteras interiores comunes. De acuerdo con la SIECA, Artículo 15), se han registrado varios logros mediante la aplicación del CAUCA. Los Presidentes de los cinco países acordaron en el 2006 iniciar una armonización arancelaria con el propósito de avanzar más rápidamente en la integración económica (SIECA, Artículo 15). A la fecha, 95.7 % del arancel de importación de la región está completamente armonizado (SIECA, Artículo 15). Un acuerdo similar fue alcanzado por los presidentes centroamericanos, también en el 2006 en relación con el libre comercio en la región. Los países trataron de liberar a los productos sensibles que aún

estaban protegidos después de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Los cinco países han firmado diferentes acuerdos sobre la armonización fiscal y los mecanismos para la recaudación de impuestos, los que tienen como objetivo combinar y hacer que la recaudación de impuestos sea más fácil en cada unidad aduanera centroamericana (SIECA, Artículo 15). Más recientemente, los cinco países miembros acordaron armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias. A la fecha, según la SIECA, se ha producido un avance muy importante en este ámbito, mediante la estandarización de las medidas aplicables en los cinco países.

Ampliación del Sistema de Integración Económica Centroamericana

En febrero de 2010, la República de Panamá solicitó la admisión al SICA. Los cinco Ministros encargados del proceso de integración económica firmaron con esta nación, una declaración conjunta que establece los motivos de Esta para iniciar su proceso de integración económica con los otros cinco países (Declaración Conjunta del Consejo de Ministros de Integración Económica, 2010). Panamá aceptó ratificar todos los acuerdos anteriores en materia de integración económica, empezando por el Tratado General de Integración Centroamericana, que está en vigor desde 1960 (Declaración Conjunta del Consejo de Ministros de Integración Económica, en

B. iii, 2010). Las partes acordaron aceptar la incorporación de Panamá. Este país se incorporó en el 2013, luego de firmar el Protocolo de Incorporación de acuerdo a los tratados y convenios firmados y aceptados por los demás países (Declaración Conjunta del Consejo de Ministros de Integración Económica, p. 2). Panamá implementó todos los acuerdos paralelos para adoptar la legislación vigente (Declaración Conjunta del Consejo de Ministros de Integración Económica, p. 2). Esta adhesión es solo una señal de que la integración económica avanza y se pueden vislumbrar mayores éxitos en la materia, venciendo la lentitud que se dio en el pasado. La incorporación de Panamá ofrece nuevas oportunidades para la región de acelerar el nivel de integración económica en la región. A la fecha, el nivel de integración se encuentra entre las categorías segunda y tercera, analizadas anteriormente, o zona de libre comercio y de unión aduanera. Estos procesos son muy importantes por lo atractivo que representa para los inversionistas locales y extranjeros, una integración más sólida. Por último, es importante mencionar en esta sección el interés mostrado en diferentes foros, por República Dominicana y Belice en unirse en un futuro próximo a este proceso de integración económica.

SICA-Sistema de la Integración Centroamericana

El SICA funciona como el marco institucional para la integración de la región (sica.int, 2011). Se estableció en 1991 con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, que modificó la Carta de la ODECA de 1962 (El Artículo 1° de este Protocolo establece que los miembros originales de la ODECA, son los cinco países originales de Centroamérica más Panamá. Su misión es establecer “una comunidad económica y política que busca promover la integración de Centroamérica (Protocolo de Tegucigalpa, 1991). Es importante resaltar que los países miembros, al diseñar el SICA, tomaron en cuenta los múltiples intentos históricos infructuosos de unificar Centroamérica, incluyendo tragedias naturales, crisis política y guerras civiles sufridas en la región durante las dos décadas anteriores (SICA, 1991). Su principal objetivo es “... la integración de Centroamérica con el fin de transformar la zona en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, basado firmemente en el respeto, la tutela y fomento de los derechos humanos (Sistema de Integración Económica, 1991). Es interesante comentar que en el trabajo de David McKay, se habla de las condiciones esenciales de una

federación, para que esta tenga éxito (SIECA, 2011), los cuales tienen mucho en común con los principios y objetivos del SICA. Puede o no ser una casualidad, considerando los antecedentes históricos, culturales, sociales, políticos y económicos que comparten los países centroamericanos, y por el hecho que por catorce años fueron efectivamente una federación. Pero dado los elementos actuales, pareciera improbable que los objetivos finales, tanto del SICA como del SIECA es buscar, al menos por el momento, y solo por medio de estas instituciones, una federación o una unión política cercana a una federación, como la de los Estados Unidos. La integración más probable que se podría pensar en este momento, y en la que los países centroamericanos debieran aspirar lograr, sería una similar a la de la Unión Europea.

Instituciones centroamericanas

Solo hay dos instituciones supranacionales activas en Centroamérica, que trabajan en conjunto con el SICA en el proceso de integración de la región. Ambas han sido criticadas por muchos a través de los últimos años, por considerarlas costosas e ineficaces. De hecho, no todos los miembros del SICA son miembros de estas dos instituciones. Es muy importante mencionar que las decisiones o resoluciones no son vinculantes para todos los países, tales como en el caso de la CCJ y el PARLACEN. Es importante estudiarlos, y analizar qué cambios debieran

realizarse, para que estas jueguen un papel activo y consoliden el avance de la integración regional.

La Corte Centroamericana de Justicia, CCJ

La CCJ fue creada en 1994 siguiendo el cumplimiento del Protocolo de Tegucigalpa, firmado en 1991 (portal.cci.org, 2011). El Artículo 12 del Protocolo antes mencionado, estableció que las principales funciones de la Corte eran “garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios y actos en virtud del mismo (Protocolo de Tegucigalpa, Artículo 12). El mismo artículo también estableció que las funciones y atribuciones de la Corte tendrían que ser reguladas por su propio estatuto, el cual se suponía iba a ser negociado por todos los países miembros, en un plazo no mayor a noventa días, desde la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa (Artículo 12). Los Estados miembros no estaban completamente comprometidos a apoyar la competencia de la Corte. En la magistratura de 2010-2011, solo tres países fueron miembros de la Corte: Nicaragua, El Salvador y Honduras (Corte Centroamericana de Justicia, 2011). La Corte Centroamericana de Justicia podría convertirse en una institución supranacional muy importante para proteger y defender la integración de la región. Sin embargo, en este momento, esta institución es un cuerpo sin poder para llevar a cabo sus

propias funciones. De tal cuenta, no puede apoyar en la forma como está estructurada el proceso de integración centroamericano.

El Parlamento Centroamericano, PARLACEN

Según la historia del PARLACEN, este fue creado con el apoyo de gobiernos amigos, los cuales se reúnen por primera vez en la Isla de Contadora, Panamá en 1983 con el propósito de cooperar con el desarrollo institucional de Centroamérica. En su discurso de inauguración, el Presidente guatemalteco Marco Vinicio Cerezo Arévalo reiteró el ideal de lograr alguna vez la unidad política de Centroamérica (www.parlacen.int/Informacióngeneral/historiasdelparlamento.aspx, última visita 27 de mayo de 2014). Desde 1986 se comienza a crear el preámbulo de lo que sería el PARLACEN, siguiendo los Acuerdos de Esquipulas I y II. Después de varias reuniones de distintos niveles, se celebra el 28 de octubre de 1991 la primera sesión permanente del PARLACEN, con Guatemala como país sede. (www.parlacen.int, 2011). Hay, en la actualidad seis miembros de este Parlamento: Cuatro de los cinco países originales, Panamá y la República Dominicana (www.parlacen.int 2011). Es interesante señalar que Panamá y la República Dominicana no eran miembros originales de la Federación de Centroamérica. Tampoco de la integración económica que tuvo lugar en

la década de los sesenta. Sin embargo, estos dos países decidieron formar parte del PARLACEN en la década de los noventa, para iniciar su propio proceso de integración. Los miembros del Parlamento son elegidos por el pueblo de cada Estado. Hay un número fijo de veinte representantes de cada país, además de los puestos que ocupan por un período, los ex presidentes y vicepresidentes de cada país miembro (www.parlacen.int, 2011). Costa Rica, a pesar de ser parte de las negociaciones que llevaron a la creación del PARLACEN, no es miembro de esta institución supranacional.

Las funciones y atribuciones principales del PARLACEN son: promover la cooperación con todas las instituciones que tienen que ver con el proceso de integración; fortalecer la democracia en Centroamérica; trabajar por una sociedad justa y pacífica; por la integración de la región y, por el fortalecimiento de los valores del derecho internacional en la región (Artículo 5). Aún y cuando su origen y principios son plenamente democráticos, sus funciones no son obligatorias para nadie, ya que su labor es más de ser un órgano de buena voluntad, en donde se exponga y recomienden cursos de acción para la integración regional.

Base Constitucional para la Integración Centroamericana

Después de doscientos años de lucha para lograr una unificación,

sumado a la inestabilidad política y económica que la región ha tenido durante los últimos años del siglo XX, se podría dudar que la integración en Centroamérica vaya a poder ser una realidad, durante los primeros decenios del siglo XXI. Sin embargo, los cinco países de Centroamérica tienen en sus propias constituciones, salidas para poder lograr más fácilmente la integración centroamericana. Algunas de ellas, incluso, hacen referencia al hecho histórico de la Federación de Centroamérica, en sus cartas magnas. No se debe hacer una investigación muy profunda para darse cuenta de que todos los países de Centroamérica tienen como objetivo, por lo menos, un cierto grado de integración. Cada uno de los países reconoce constitucionalmente, las raíces comunes que se tienen entre sí, elementales a juicio de este autor para proseguir con los mayores niveles de integración regional.

Integración

La Constitución de Guatemala, en su Artículo 150, menciona a la Unión Centroamericana como “la Comunidad Centroamericana”. Asimismo, establece que Guatemala debe mantener y cultivar sus relaciones con los Estados que una vez formaron la Federación Centroamericana (Artículo 150). Constituye que el país debe adoptar todas las medidas necesarias para “formar, ya sea parcial o totalmente la unión política o económica de Centroamérica (Artículo 150). Este artículo constitucio-

nal es la base de la posición de Guatemala en materia de integración. Habla de la integración económica o política “parcial o total”. Es importante mencionar, que la Constitución de Guatemala claramente establece los fundamentos jurídicos para que el país se convierta en miembro de una unión económica.

La Constitución de El Salvador es más profunda en su postura de su integración. Su Artículo 89 no solo habla de la promoción de “la integración humana, económica, social y cultural” con Centroamérica, sino también con todas las Repúblicas Americanas (Constitución Política de El Salvador, Artículo 89). También hace hincapié en la importancia de llevar a cabo el proceso de integración a través de acuerdos y “la creación de un organismo con funciones supranacionales (Artículo 89). La última parte de este artículo es, tal vez, la más relevante para el proceso de integración, instruye a la República de El Salvador a “... propiciar la reconstrucción total o parcial de la República de Centroamérica, en forma unitaria, federal o confederada... (Artículo 89). La posición permite expresamente una federación, con la formación de un nuevo Estado, la República de Centroamérica.

La Constitución de Honduras menciona el proceso de integración en su propio preámbulo donde se establece lo siguiente: “Nosotros (...) con nuestra fe puesta en la restauración de la Unión Centroamericana... (Constitución Política de Honduras, Artículo 24). También, su Artículo

335 decreta que las relaciones económicas externas de Honduras están ordenadas "... sobre las bases de una cooperación internacional justa, la Integración Económica Centroamericana y el respeto de los tratados internacionales. Esto no define a qué tipo de unión está apuntando Honduras. Deja la puerta abierta a diferentes interpretaciones, ya que puede significar la Unión Aduanera, Unión Económica, Unión Económica Completa, o la Unión Política. No se menciona la palabra federación.

A contrario *sensu*, la posición de Nicaragua es similar a la de Guatemala y El Salvador. Su constitución menciona en su preámbulo "la unidad del espíritu centroamericano". Además, el Artículo 8 establece que el pueblo de Nicaragua es parte de la nación centroamericana (Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 8). Además, el Artículo 9 establece que Nicaragua "defiende firmemente la unidad de Centroamérica" y que apoya todos los esfuerzos que se están haciendo para la integración económica y política de la región (Constitución, Artículo 9). Es interesante mencionar que a pesar de que Nicaragua no menciona el federalismo, habla de la nación centroamericana (...) Costa Rica, a pesar de ser miembro original de la Federación de Centroamérica y de todos los procesos para unir a la región, no menciona nada en su Constitución sobre la unión económica o política. La República Dominicana, un país caribeño, y Panamá, no eran miembros originales de la Federación de Centroamé-

rica; sin embargo, ahora son parte de algunos de los procesos de integración regional. Ellos no tienen nada previsto en sus constituciones sobre la voluntad de lograr una integración, económica o políticamente, con los países de Centroamérica.

Un aspecto muy importante que se debe señalar, es que todos los países aceptan como ciudadanos de sus países a los nacidos en otras repúblicas centroamericanas. Esto es vital para el proceso de unificación, ya que podría simplificar libre locomoción de las personas y fuerza laboral de un país a otro, logrando avanzar hacia la siguiente etapa de la integración económica, que sería el mercado común. La Constitución de Guatemala establece en su Artículo 145 que todos los ciudadanos por nacimiento de las repúblicas que formaron parte de la Federación de Centroamérica serán considerados como ciudadanos guatemaltecos... Guatemala también reconoce el mismo derecho a los ciudadanos por nacimiento de Belice (Constitución Política de la República, Artículo 19). Una disposición importante de la Constitución de Guatemala de acuerdo con el Artículo 87, Guatemala reconoce la necesidad de homologar los programas de estudio de las escuelas y universidades en Centroamérica. Este es un paso muy importante para avanzar en su integración, ya que facilita el reconocimiento de los títulos o certificaciones, y aumenta la cooperación entre las diferentes escuelas y universidades de la región.

Disposiciones similares se presentan en otras constituciones de Centroamérica. La Constitución de El Salvador establece que "...los nativos de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centroamérica, quienes, teniendo domicilio en El Salvador, declaren ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen" (Constitución, Artículo 90). Interesante, también menciona que los temas comerciales como "disposiciones de comercio, industria y servicios pequeños son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y los centroamericanos nativos (Artículo 115). Los nicaragüenses dan a los centroamericanos una disposición similar, y también les otorgan el derecho a una doble nacionalidad (Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 17). Al igual que en los otros dos países, Nicaragua solo requiere que los centroamericanos residan en Nicaragua para solicitar la nacionalidad (Constitución, Artículo 17). Costa Rica también establece el mismo derecho básico, aunque con ciertos requisitos adicionales (Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 24). Honduras se diferencia de los otros cuatro países de Centroamérica en esta materia. A pesar de que proporciona derecho a la nacionalidad a otros ciudadanos centroamericanos, este derecho no es tan amplio. Proporciona el estatus de hondureños de origen, pero solamente por naturalización, no por nacimiento (Constitución Política de

la República de Honduras, Artículo 24). Asimismo, el Artículo 237 establece como uno de los requisitos para ser presidente, que la persona que dirija la presidencia tiene que ser un hondureño por nacimiento. Además, ningún no-hondureño puede ser elegible para ser nombrado Secretario o Subsecretario de los doce departamentos del Estado. Tampoco ningún no-hondureño puede ser elegible para postularse al Congreso (Constitución, Artículos. 246-249).

Análisis de los pasos futuros que Centroamérica debe tomar para alcanzar un mayor nivel de integración

Según William J. Davey, hay dos requisitos básicos y fundamentales para la construcción de una integración económica exitosa: en primer lugar, es necesario que existan instituciones fuertes con poder necesario para promover la integración (William J. Davey, 1993); en segundo lugar, que los países dispuestos a integrarse deben tener "algún grado mínimo de concordancia de intereses (económicos, ambientales, sociales, etc.)..." (Davey, 1993)". Como se ha analizado anteriormente, los países centroamericanos han construido durante los últimos sesenta años, el marco jurídico para la creación de la Unión Económica Centroamericana. Se suponía que el Consejo Económico y Ejecutivo promoverían y harían cumplir las

reglas para una integración económica. Sin embargo, estas entidades no eran fuertes, y no tenían el poder suficiente para promover la integración y la estabilidad. El PARLACEN y la CCJ también son los dos pilares institucionales notablemente no reconocidos por todos los Estados miembros y con muy pocas posibilidades de actuar. Estas dos instituciones deben fortalecerse considerablemente. En cuanto al segundo requisito establecido por William Davey, Centroamérica tiene un enorme grado de interés en común, los países de Centroamérica comparten no solo una historia común, sino también un lenguaje, una cultura hispana, y religión. También tienen intereses, retos y desafíos económicos, ambientales, sociales, y políticos, así como oportunidades similares para lograr la prosperidad y el desarrollo, debido, entre otras cosas, a su riqueza natural, cultural, su fuerza laboral y humana, su espíritu luchador y su privilegiada posición geográfica. El mejor ejemplo de un exitoso proceso de integración económica es la Unión Europea, UE. Con los valores jurídicos y democráticos similares con la UE, los países centroamericanos podrían seguir su exitoso proceso de integración. Para hacerlo, Centroamérica debe hacer una auto evaluación y auto crítica de las instituciones ya formadas, a manera de lograr fortalecerlas y que puedan alcanzar avances más significativos en el proceso de integración.

Mercado Común

Los cinco países en la región deben acelerar su proceso de integración económica, pasando de la unión aduanera actual hacia una unión económica. Este experimento puede iniciarlo dos o tres países, para ser agregados los demás, una vez se sientan preparados. Hasta el momento, los países del CA-4, los cuales incluye Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, son los únicos que han alcanzado un grado de nivel de Unión Aduanera. El objetivo principal será el de eliminar las barreras para la libre circulación de mercancías en toda la región. Hasta el momento, los países del CA4, según el SIECA, siguen imponiendo aranceles sobre determinados productos sensibles, como el azúcar y el café sin tostar (<http://www.sieca>, 2011).

Por otra parte, es muy importante aprovechar el hecho que ya dentro de las constituciones centroamericanas se habla de otorgar el estatus de ciudadano por nacimiento para las personas nacidas en los otros cuatro países. Con esta base jurídica y marco institucional, los Estados debieran promover la libre locomoción de personas, tanto de paso como de trabajadores. Esto debiera traer consigo, la posibilidad de crear un pasaporte único para los centroamericanos. Asimismo, los Estados miembros deben trabajar también en una implementación

legislativa que permita eliminar las barreras para la libre circulación de servicios y capitales, con la finalidad de que cualquiera de los países del CA-4 o todos los Estados miembros puedan acelerar la creación de un mercado común. Es recomendable, tal y como lo han hecho otras regiones o Estados federados, armonizar sus leyes más importantes, tales como las comerciales y bancarias. Centroamérica sería definitivamente más atractiva con un Código de Comercio Centroamericano, el cual traería un conjunto uniforme de reglas claras, lo que facilitará el comercio y promoverá el desarrollo empresarial en la región.

La creación de un Código de Comercio Centroamericano ha sido analizada en el pasado por diferentes abogados y economistas. El Presidente del Comité de Derecho Comercial del Instituto Centroamericano de Derecho de la Integración, Dr. Laureano Gutiérrez Falla, redactó en 1994 lo que debe contener un Código de Comercio Centroamericano. En su proyecto, el Dr. Gutiérrez Falla define el Código de Comercio como "... un cuerpo de ley que regula el tráfico masivo de bienes y servicios en el mercado centroamericano (HeinOnline-39, 1995). Afirmó que esta ley no debería "aceptar las fronteras nacionales" (HeinOnline-39, 1995) y que sus disposiciones debieran prevalecer en todo el Istmo. (HeinOnline-39, 1995) Según su opinión, los conflictos no deben ser resueltos por los tribunales de los Estados miembros, sino por un tribunal de arbitraje, de con-

formidad con los principios de equidad (HeinOnline-1005, 1995). El capítulo cuarto de su anteproyecto de ley, establece las normas para el "... reconocimiento de las sucursales de las sociedades constituidas en cada uno de los países de Centroamérica con un mínimo de formalidades (HeinOnline-1007, 1995). También alienta al Código de Comercio para "... permitir la creación de empresas centroamericanas y corporaciones multinacionales..." (HeinOnline-1007, 1995). Este capítulo es de trascendental importancia, ya que incentiva a inversionistas regionales y extranjeros, así como crea las reglas para promover la creación de empresas en toda la región. Muchos otros elementos se contemplan en un posible código de comercio regional, con disposiciones tales como finanzas, banca y seguros, es muy probable que mejore el desarrollo económico de todo el Istmo. Adicionalmente a este, los centroamericanos debiéramos pensar en crear el Registro de Comercio Centroamericano, el Registro Centroamericano de la Propiedad, el Registro Centroamericano de la Propiedad Intelectual, y demás registros para facilitar el comercio en toda la zona común. La creación de un Tribunal de Arbitraje, tal como está redactado por el Dr. Gutiérrez Falla, debe ser considerado como una opción, pero no como condición. Los Tribunales de Comercio Centroamericanos, creados por la Corte Centroamericana de Justicia, y bajo su supervisión, deberían ser las entidades encargadas de resolver cualquier controver-

sia relacionada con el comercio que afecte a más de un Estado.

Unión Económica y Monetaria

Como siguiente paso en la integración económica, los países de Centroamérica deberían tratar de avanzar en su integración económica lo cual podría crear un bloque económico entre ellos. El resto de los países del SICA y SIECA podrían permanecer siendo socios comerciales con el bloque económico, en un menor grado de integración económica. A esto habría que sumarle la posible creación de una moneda única. Los países miembros de la Unión Económica Centroamericana tendrían que armonizar sus políticas monetarias y fiscales entre ellos. De acuerdo con la Dirección General de Economía y Asuntos Financieros, con la creación de una moneda única, los países de un bloque económico verían una reducción de sus barreras comerciales, ya que el costo de la tasa de cambio sería eliminado (Fabienne Ilzkovitz, 2007). El establecimiento de una moneda única en Centroamérica implicaría la creación de un Banco Central Regional, y la eliminación de los bancos centrales de cada país miembro. Sin embargo, los países centroamericanos pudieran también optar por dolarizar su economía en lugar de recrear el Peso Centroamericano, por ejemplo.

Instituciones supranacionales

Las instituciones supranacionales deben actuar como uno de los pilares de la Unión Económica Centroamericana. Como fue analizado en la sección anterior, ya existen algunas instituciones creadas en virtud de los acuerdos suscritos por los países centroamericanos en sus esfuerzos por integrarse. Sin embargo, estas instituciones necesitan ser modernizadas y se les debe otorgar el poder y el alcance para ser un brazo eficaz del proceso de integración.

El Parlamento Centroamericano

El principal objetivo del Parlamento Centroamericano es trabajar por la integración de la región. Sin embargo, su poder es limitado y sus resoluciones no son obligatorias para nadie en la región. Además, no todos los países del Istmo son parte de este Parlamento. Es evidente que este debe modernizarse. En lugar de presionar a los que no son miembros para que ratifiquen el tratado que creó esta institución, sus miembros deben trabajar en modificarlo, concediéndole por medio de acuerdos multilaterales una mayor expansión de sus poderes. El Parlamento debería poder aprobar leyes vinculantes relacionadas con el proceso de integración de la región, especialmente las leyes de comercio. También de-

bería poder vetar cualquier ley de cualquier Estado que considere perjudicial para los fines de la integración económica. Debe convertirse en la única institución con el derecho de aprobar cualquier acuerdo comercial internacional. Debe tener el derecho de confirmar o rechazar los nombramientos efectuados por el Consejo Ejecutivo a la cabeza de las demás instituciones de la Unión Centroamericana y tener el control, junto con el Consejo Ejecutivo del presupuesto de la Unión Centroamericana. Por último, la estructura de votación no debe estar vinculada con el porcentaje de población del país, ya que podría ser un desincentivo para países con poblaciones más pequeñas.

Consejo Ejecutivo

El Consejo Ejecutivo podría continuar integrado como está en este momento. Sin embargo, los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de otorgarle mayores poderes, para que su función vaya más allá del solo hecho de garantizar “el cumplimiento de las obligaciones establecidas” en el tratado y solucionar los problemas que la aplicación del tratado pueda ocasionar (Fabienne Ilzkovitz, 2007). El Consejo Ejecutivo tiene que ser visto por los Estados miembros como el brazo ejecutivo de la integración. El representante de cada uno de los países debiera ser su voz y tener la facultad de comprometer con su firma a su gobierno. El Consejo Ejecutivo, asimismo, debiera

estar conformado por varias comisiones a cargo de un tema específico. Un ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Centroamericana deberá ser, de igual forma, miembro de cada comisión de trabajo dentro del ámbito de su campo. La norma de la estructura de votación, en la mayor parte de los casos debe haber una mayoría simple.

La Corte Centroamericana de Justicia, CCJ

Para lograr su éxito deseado, esta Corte debería ser reconocida por cada Estado, como condición para el ingreso al proceso de integración, no solo en su carácter institucional, sino también en su jurisdicción. Los Estados miembros deben dar a la Corte más facultades para juzgar todas las cuestiones relevantes a la unidad y a los poderes centrales de la integración centroamericana. Esta debe velar por la aplicación de los tratados y las leyes acordadas por los países o procedentes del Consejo Ejecutivo y del Parlamento Centroamericano. Tras el éxito que la Unión Europea ha tenido con sus instituciones (The European Union, p. 8), la CCJ debería tener el poder para: resolver los conflictos entre los Estados miembros, así como entre las instituciones de la Unión Centroamericana, las empresas y los individuos cuando dirimen una controversia con los Estados (The European Union, p. 8) También debe tener la facultad de resolver cualquier reclamo relacionado con el comercio que afecte a

más de un Estado. En conclusión, cualquier controversia entre un Estado y una institución, o cualquier persona de negocios y un Estado o el Parlamento Centroamericano y el Consejo Ejecutivo, deben ser llevados a la CCJ.

**Beneficios de una completa integración económica
Crecimiento económico a través del aumento del comercio**

La integración económica implica, Tanto una unión aduanera como una de mercado, además de la integración monetaria y fiscal (McKay, p. 125). La eliminación de las barreras comerciales en la región aumentará el comercio, desde la frontera sur de México hasta la frontera norte de Colombia. Diferentes modelos económicos han demostrado que la apertura al comercio aumenta el valor de la producción total de la economía de un país (Ricardo López, 2005). Como David Ricardo explicó en esta ley de la ventaja comparativa, se alentará a los países centroamericanos para producir "... aquellos productos en los que son relativamente más eficientes" (López, 2005). Por lo tanto, la eliminación de barreras estimulará el crecimiento económico en los Estados miembros, ya que los países tendrán más incentivos para producir y vender sus productos no solo a los otros Estados de la Unión Económica, sino también para competir a nivel internacional. Para poner en

práctica la teoría, los siguientes son algunos ejemplos de cómo la eliminación de las barreras ha aumentado el comercio dentro y fuera de la zona en diferentes bloques de libre comercio.

Las Américas

En la década de los noventa los flujos comerciales cambiaron en América Latina. Según Barbara Stallings y Wilson Peres, dos acontecimientos importantes se produjeron en la región, relacionados con la integración regional: en primer lugar, la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, condujo a un aumento impresionante de la participación de Estados Unidos, EE.UU., en las exportaciones e importaciones mexicanas. "Después de que el NAFTA se puso en vigor, más del 85% de las exportaciones mexicanas estaban siendo compradas por los EE.UU (Barbara Stallings & Wilson Peres, 2000) Las exportaciones de América Latina a los EE.UU. aumentaron de 33% 50% desde 1965 hasta 1997 (Stalling y Pérez, 2000). En segundo lugar, dos bloques económicos diferentes se estaban formando en América del Sur a un ritmo acelerado: el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y la Comunidad Andina. Estos dos procesos de integración, según Barbara Stallings y Wilson Peres, condujeron a un aumento del comercio dentro de la zona, lo que representó en el MERCOSUR y llevó a una parte cada vez mayor del comercio. MERCOSUR representó

el 7% del comercio internacional total del grupo en 1992 y 20” en 1998. El aumento paralelo de la Comunidad Andina se incrementó también del 8 al 11% durante el mismo período de tiempo (2000).

El Caso del NAFTA

La UE y el MERCOSUR son los mayores mercados comunes que existen hoy. El NAFTA, por otra parte, es la zona de libre comercio más grande del mundo, ya que representa el mercado más grande del mundo (Francisco Duina, 2006). Cuando se firmó, el objetivo principal del NAFTA era la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias para el comercio de bienes y servicios seleccionados (Duina, 2006). De acuerdo con la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos, desde 1993 al 2007, el comercio entre México, EE.UU. y Canadá se triplicó de \$297 mil millones hasta \$930 mil millones (Duina, 2006). Los países centroamericanos ya tienen en marcha un acuerdo de libre comercio; sin embargo, a la fecha, no han sido capaces de liberar todo el comercio, y eliminar todos los aranceles, especialmente los productos sensibles.

El caso del MERCOSUR

Al igual que Centroamérica los miembros del MERCOSUR tuvieron sus dificultades en el pasado, y todavía se enfrentan a muchos desafíos para seguir adelante con su

proceso de integración, principalmente debido a las diferencias entre Brasil y Argentina. Este problema era, como se ha discutido previamente, generalizado en toda América Latina, ya que había poca interdependencia económica entre los países vecinos (Duina). Pero, como se ha señalado por algunos economistas, la interdependencia económica y política crece proporcionalmente al nivel de los países de integración económica alcanzados (Duina). La creación del MERCOSUR se inició en 1986. El Tratado de Asunción, que es el documento legal que establece las bases para la creación del MERCOSUR, se firmó en 1991 (Duina). Su objetivo era establecer un mercado común en 1995. Los Estados miembros acordaron establecer el mercado común, pero con muchas excepciones, que llegaron a afectar el crecimiento del comercio dentro de la zona, según Duina. Él opina que; sin embargo, y a pesar de todas estas imperfecciones que este mercado tenía, entre 1991 y el 2000, cada Estado miembro incrementó sus exportaciones totales en un treinta y tres puntos. En total, el comercio dentro de la zona se incrementó hasta en cinco veces entre 1990 y 1997, de cuatro mil millones de dólares a veinte mil millones de dólares, según el economista Duina. En el mismo período de tiempo, el comercio dentro de la zona del MERCOSUR subió del 11 al 20% de su comercio total.

MERCOSUR y Centroamérica han estado en proceso de integra-

ción económica por algunos de los últimos veinticinco años. Se puede apreciar que actualmente y dada la literatura existente al respecto, MERCOSUR está llevando a cabo tres procesos de integración económica distintos, con diferentes miembros: la zona de libre comercio, una unión aduanera y algunos elementos del mercado común, pero ninguno de estos tres están completamente consolidados. El proceso de integración centroamericana tiene muchas similitudes con los esfuerzos por integrar del MERCOSUR. Por el momento, los países centroamericanos tienen en común una zona de libre comercio, con ciertas excepciones. Algunos países ya han avanzado para formar una unión aduanera, como en el caso del CA-4. Guatemala y El Salvador están en el proceso de implementación de un mercado común.

El Caso de la Unión Europea, UE

Se considera que es el Acuerdo Comercial Regional más importante en la existencia (Duina, p. 17). Es el proceso de integración y las instituciones supranacionales formadas bajo esta unión que los países de Centroamérica deberían imitar. Es importante mencionar que el proceso de integración de Centroamérica comenzó alrededor de ese mismo tiempo, con cinco países originales. El Artículo 3 del Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea, CEE, declaró que los objetivos de la creación del mercado común fueran algunos de los si-

guientes: eliminar los derechos de aduana; suprimir los obstáculos de la libre locomoción de personas, la circulación de servicios y capitales; la adopción de una política común en la agricultura y el transporte; y, el establecimiento de un arancel aduanero común (Tratado de Roma, Artículo 3). Sin embargo, los aranceles externos comunes no se impusieron sino hasta 1968, y la eliminación del comercio no arancelario se estancó por dos décadas, para la frustración de muchos (Duina, p. 17). No fue sino hasta 1993 que las barreras no arancelarias para la circulación de bienes, el trabajo, el capital y los servicios comenzaron a ser implementadas por los Estados. Hoy, la CEE se ha convertido en la UE, con más de veintisiete Estados miembros y cerca de 500 millones de personas (The European Union, p. 3)

Es importante mencionar que Centroamérica recién firmó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, lo que hará que ambos bloques puedan trabajar más cerca en los logros que Centroamérica busca para lograr su desarrollo económico, político, social, ambiental, cultural, entre otros. Es por eso que, los ejemplos anteriores deberían dar a los países de Centroamérica una mejor comprensión de la importancia de lograr el más alto nivel posible de integración económica en la región. A pesar de los muchos beneficios que la integración económica puede aportar a sus Estados miembros, los más importantes pueden ser los siguientes:

Aumento en el comercio

El NAFTA, el MERCOSUR y la UE han demostrado, como se analizó anteriormente, que los países miembros de estas unidades comerciales aumentaron considerablemente su comercio dentro de sus regiones respectivas. Las cifras de las estadísticas muestran que los países de la UE pudieron apreciar, durante los primeros años de pertenecer a ella, un aumento en su comercio interno de más de veinte puntos porcentuales. Además, la integración económica reduce los precios de los bienes y servicios, mientras las barreras comerciales se disminuyen

(<http://benefitof.net/benefits-of-economic-integration/> 2011). La reducción de los aranceles conduce a la creación del comercio, ganancia de los consumidores, y el aumento del bienestar nacional (Alan Matthews, 2003). Sin embargo, si Centroamérica no reduce su arancel externo, podría crear la desviación del comercio. Los países de Centroamérica, por lo tanto deben, favorecer a la creación de comercio neto mediante la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, entre ellos, y esforzarse por aumentar su número de tratados de libre comercio con sus principales socios comerciales.

Eliminación de la tasa de cambio

La unión económica completa requiere de una unión monetaria. Ya

sea con los beneficios de la dolarización establecidos en el apartado de la unión monetaria o con la creación de una nueva moneda, la cual sería única para la zona de la unión a manera de impulsar el desarrollo en la región. Mediante el establecimiento de una unión monetaria, los gastos de múltiples monedas, así como de los riesgos involucrados en esta transacción de divisas, serán eliminados (Ilzkovitz, p. 23). Una moneda única en Centroamérica permitirá a los inversionistas y empresarios, especialmente los que tratan de externalizar parte de su producción en Centroamérica, ahorrar en los costos de transacción. Además, los movimientos del tipo de cambio y la inflación ya no afectarán a productores, distribuidores o comerciantes. Por el contrario, la reducción de costos y la incertidumbre beneficiarán a la inversión directa tanto nacional, como extranjera (Stalling).

Aumento de la inversión extranjera directa y el empleo

Como se expuso en el apartado "Importancia de los Acuerdos de Esquipulas" los países centroamericanos aceptan la nacionalidad por nacimiento de los ciudadanos de otros países que eran parte de la original Capitanía General de Guatemala. Por lo tanto, no debería ser difícil de implementar la movilidad laboral, cuando se forme la unión económica. La libre locomoción de personas y trabajadores por toda la región permitirá a los inversionistas y

productores contratar trabajadores con ciertas habilidades necesarias para un trabajo específico, en cualquier país miembro de la unión. También es importante recordar que los factores primarios de producción son el capital, el trabajo y los recursos naturales (Szirmai, p. 69). Los países centroamericanos tienen los dos últimos factores en abundancia. Por lo tanto, con la atracción de capital en una zona más atractiva para invertir, la producción se podría impulsar, reduciendo el desempleo y aumentando el nivel de desarrollo en la región.

Según el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en el comercio y la integración, los motivos para la inversión directa extranjera multinacional en los países en desarrollo son cuatro: “buscar los recursos naturales, investigar nuevos mercados, reestructurar las producciones extranjeras existentes a través de la racionalización; y examinar activos estratégicos relacionados (BID, p. 116, 2003). El DR-CAFTA no ha traído por sí mismo, un aumento significativo de la inversión extranjera directa a la región de Centroamérica. El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Honduras pueden no tener ninguna frontera con grandes poderes económicos, pero toda la región centroamericana, sí. Hacia el norte, Centroamérica comparte fronteras con el NAFTA, y al sur, la región tiene acceso a MERCOSUR y la Comunidad Andina. Por otra parte, este estudio muestra que “La Inversión Extranjera Directa en busca de mercados se basa principalmente en

una sola, la ventaja céntrica de ubicación...” la pertenencia a una zona de libre comercio permite a los países que tienen mercados internos pequeños ampliar de hecho el tamaño de su mercado. Los cinco países centroamericanos originales son miembros del DR-CAFTA (BID, p. 212). En noviembre de 2011, estos mismos países acordaron unificar y ratificar todos los tratados de libre comercio unilaterales que cada país tenía con México, en uno solo (BID, 2003). Por otra parte, los miembros de la SIECA (los cinco países originales, más Panamá) firmaron el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Una Unión Económica Centroamericana haría que la región sea más atractiva para los inversionistas, ya que tendrán todos los beneficios de una unión económica, además de acceso para algunas de las mayores economías del mundo.

Mejoramiento en el Sistema de Institución

Según Douglas Norte, el concepto de instituciones no significa necesariamente organizaciones físicas. Las instituciones significan reglas del juego, incluyendo la ley, las normas sociales, costumbres y códigos no escritos de conducta, el gobierno, los partidos políticos, los sindicatos, etc. (Dam, pp. 10 y 11). Los inversionistas y el sector empresarial se beneficiarán de las reglas y regulaciones claras y favorables para el comercio a lo largo de toda la unión. Las instituciones supranacionales, como la CCJ y el Consejo Ejecutivo

tendrán como objetivo proteger el comercio y las inversiones en todos los Estados miembros. Las leyes comerciales, como por ejemplo, un Código de Comercio uniforme para Centroamérica, serán garantizadas por las instituciones supranacionales. Ningún país podrá seguir siendo parte de la unión económica si actúan contrario a los principios de esta integración.

Conclusión

Los países centroamericanos tienen todas las herramientas necesarias, los acuerdos, el marco legislativo y el fondo constitucional para avanzar en su proceso de integración económica. Por el momento, algunos países se están moviendo más rápido que otros, y quizás una de las razones por las que los países no han sido capaces de construir una unión fuerte y duradera, ha sido la falta de consenso regional. Siguiendo el ejemplo de la UE, Centroamérica podría lograr un proceso de integración económica sostenible, iniciándolo con el grupo de los países que estén dispuestos a dar parte de su soberanía para crear instituciones supranacionales. Los niveles de crecimiento que los países, los miembros del NAFTA, el MERCOSUR y la UE, alcanzaron durante sus primeros años de formar parte de estas áreas de comercio, deben dar a los países en Centroamérica un indicio de los beneficios que podrían tener si formaran un

grado más profundo de integración económica. Estos países deberían avanzar más rápido con el propósito de empezar a construir los pilares de una unión económica. Los otros países podrían unirse cuando sientan que están dispuestos a ser parte del bloque económico. Panamá y República Dominicana, y en cierto grado Belice, tendrán que aceptar el tratado ya en vigor, con la finalidad de formar parte de este proceso de integración.

Es muy importante entender que un proceso de integración sin el apoyo y la vigilancia de las instituciones supranacionales hacen débil la labor de la Unión Centroamericana. La historia muestra que si las instituciones supranacionales, como la Corte Suprema de Centroamérica y el Consejo Ejecutivo, hubieran tenido más poder, tal vez el proceso de integración en la década de los setenta no se hubiera estancado. Además, la región debe buscar orientación en las instituciones de la UE para aprender de sus errores y aciertos, así como lograr que Centroamérica, que ya ha pasado por el proceso de creación de instituciones similares, alcance y logre sobrepasar los desafíos naturales para poder tener éxito en esta misión.

Por último, es imposible predecir el nivel de integración que los países centroamericanos lograrán. Sin embargo, teniendo en cuenta el análisis anterior, parece recomendable trabajar para una integración económica completa, con ciertos elementos políticos con el objetivo

de obtener el mejor resultado. Las instituciones supranacionales deben establecerse en el lugar, aunque sea en tres o cuatro países y no toda el Área de Libre Comercio e ir avanzando poco a poco con los demás países, de la misma manera que lo han logrado los bloques económicos que han tenido éxito.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Arancelario sobre Comercio y Tarifas, modificado, 1947. Recuperado el 2 de mayo de 2014, de www.omc.org
- Balessa, B. (1994), The Theory of Economic Integration: An Introduction 126-127 (Brent F. Nelsen & Alexander C-G. Stub eds., The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Integration, 1994).
- Batalla de Chalchuapa, Enciclopedia Británica Online, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/104608/Battle-of-Chalchuapa>. Recuperado el 13 de noviembre de 2011.
- Benefits of Economic Integration, <http://benefitof.net/benefits-of-economic-integration/> Recuperado el 15 de diciembre de 2011.
- Bernard M. Hoekman and M.Mp}. Kostecki, The Political Economy of the World Trading System (2001).
- Brenes, R. (1965), La Federación Centroamericana.
- Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA www.sice.oas.org/trade/sicaPDF/cartaODECA62.pdf (última visita: mayo de 2014).
- Casad, R. (1981), Civil Judgement and the Integration of Multipe-State Associatios: Central America. Estados Unidos.
- Cerezo, M. (2014) Entrevista en Ciudad de Guatemala. Guatemala.
- Constitución Política de la República de Costa Rica Artículo13 (C.R.).
- Constitución Política de la República de El Salvador, Decreto No. 38, Artículo 89.
- Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 150.
- Constitución Política de la República de Honduras, 1982 Decreto No. 131, Artículo 24.
- Constitución Política de la República de Nicaragua 1987.
- Corte Centroamericana de Justicia (Central American Court of Justice), <http://portal.ccj.org.ni/ccj2/Inicio/tabid/38/Default.aspx> (última visita, Dic. 5, 2011) Protocolo de Tegucigalpa, Artículo 12.

- Dam, K. (1971) The Law Growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development. Recuperado el 16 de noviembre de 2011.
- Davey (1993) European Integration: Reflections on its limits and effects, *Ind. J. Global Leg. Studies* 185, 190-193 (1993) [John H. Jackson, ET AL., *Legal Problems of International Economic Relations* 168 (5th ed. 2008)].
- Declaración Conjunta del Consejo de Ministros de Integración Económica, (COMIECO, y el Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, preámbulo (2010).
- Duina, F. (2006) The Social Construction of Free Trade, the European Union, NAFTA and Mercosur.
- El Parlamento Centroamericano - Parlacen, www.parlacen.int (última visita: dic. 5, 2011).
- European Commission, Economic and Financial Affairs, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_en.htm (última visita: dic. 4, 2011).
- Executive Office of the President of the United States of America, Office of the U.S. Trade Representative, NAFTA facts (March 2008) <http://www.ustr.gov/sites/default/files/NAFTA-Myth-versus-Fact.pdf>(última visita: Dic. 15, 2011).
- Fabienne Ilzkovitz, ET AL., Steps towards a deeper economic integration: The Internal Market in the 21st Century a contribution to the single market review, *Eco. Paper* 271, 23 (2007).
- Federación: es.thefreedictionary.com/federation2014 Recuperado el 22 de mayo de 2014.
- HeinOnline-39. St. Louis U. L.J. 1004 1994-1995.
- Inter-American Development Bank, Bridges for Development, Policies and Institutions for Trade and Integration (2003), en 116 (eds. Robert Devlin, Antoni Estevadeordal).
- Linberg, L. (1994) Political Integration: Definitions and Hypothesis 103 (Brent F. Nelsen & Alexander C-G. Stub eds., *The European Union, Reading on the Theory and Practice of European Integration*, 1994) citando al "the Political Scientists North", de Koch, y Zinner.
- López, R. (2005) Trade and Growth: Reconciling the Macroeconomic and Microeconomic evidence, *Journal of Eco. Surveys*, Vol. 19, No. 4, en 2.
- Matthews, A. Regional Integration and Food Security in Develop-

- ing Countries (2003), <http://www.fao.org/docrep/004/y4793e/y4793e00.htm#Contents> (última visita: Dic. 15, 2011).
- McKay, D. (1996) Rush to Union, Understanding the European Federal Bargain.
- ODECA (www.lahistoriaconmapas.com/historia/bibiologia-de-organizaciones-de-estado-centroamericano-odeca, 27 de mayo de 2014).
- Protocolo de Tegucigalpa – Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, Artículo 1° (1991) Sistema de Integración Centroamericana, supra nota 99 (En adelante: Protocolo de Tegucigalpa).
- SICA, Sistema de la Integración Centroamericana, http://www.sica.int/sica/resena_sica_en.aspx?IdEnt=401&IdmStyle=2&Idm=2.
- http://www.sica.int/sica/sica_breve_en.aspx?IdEnt=401&IdmStyle=2&Idm=2 (última visita: Dic. 5, 2011).
- Secretaría de la Integración Económica de Centroamérica, SIECA <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDEMDOC=Cache/17990000003571/17990000003571.swf> (última visita: Dic. 4, 2011).
- http://www.sieca.int/Publico/CA_en_cifras/CA_EVOLUCION_DEL_COMERCIO/Evolucion_1960-2010/Expo_Totales.htm (última visita: Nov. 25, 2011).
- <http://www.sieca.int/site/inicio.aspx> (última visita: Nov. 25, 2011).
- <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDEMDOC=Cache/17990000003571/17990000003571.swf> (última visita: Dic. 4, 2011).
- SIECA, Unión Aduanera Centroamericana, <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=CacheING/17990000003571/17990000003571.swf> (última visita: Dic. 10, 2011).
- Stallings, B. y Perez, W. (2000) Growth, Employment, and Equity, The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean, the Brookings Institute 22-23.
- Szirmai, A. (2005) The Dynamics of Socio-Economic Development.
- The European Union, a Guide for Americans, 2011.
- The Geography of Transport Systems, <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch5en/conc5en/econo>

- [micintegration.html](#) (última visita: Dic. 3, 2011).
- Torres, E. La Federación Centroamericana, 1965.
- Tratado de Roma, Artículo 3 (Marzo 25, 1957).
- Tratado General Centroamericano de Integración Económica, 13 de diciembre de 1960.
- Protocolo de Tegucigalpa – Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA Artículo 1° (1991) Sistema de Integración Centroamericana, supra nota 99 (En adelante: Protocolo de Tegucigalpa)
- 4 Case W. Res. J. Int'l L. 37 1971-197 ◇

Regionalismo e integración regional: una aproximación teórica*

Carlos Murillo Zamora**

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL HAN MOSTRADO IMPORTANTES AVANCES TRAS EL FIN DE LA GUERRA FRÍA, LO QUE HA GENERADO NUMEROSOS ESTUDIOS DESDE UNA PERSPECTIVA PRÁCTICA. SIN EMBARGO, NO HA OCURRIDO LO MISMO CON LA TEORIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS Y DINÁMICA QUE CARACTERIZAN LA CONSTRUCCIÓN DE REGIONES Y EL REGIONALISMO, QUE SON BÁSICOS PARA ENTENDER LA INTEGRACIÓN. A ELLO SE SUMA LA CUESTIÓN DEL VIEJO Y EL NUEVO REGIONALISMO, QUE SIGNIFICA UN IMPORTANTE AVANCE EN LA COMPRESIÓN DE LOS FENÓMENOS QUE TIENEN LUGAR A INICIOS DEL SIGLO XXI.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; RELACIONES INTERNACIONALES; REGIONALISMO

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; INTERNATIONAL RELATIONS; REGIONALISM

La gran mayoría de las investigaciones recientes sobre integración regional se centran en el proceso de consolidación de los esquemas integracionistas, por lo que se tiende a obviar los pilares que le sirven de base. Me refiero a

región, regionalismo y regionalización, cuya concepción ha mostrado algunos cambios tras el fin de la Guerra Fría, GF, y en el contexto de un mundo transformado con una nueva arquitectura sistémica. Por ello en este trabajo se pretende rescatar algunos aspectos de esos pilares, para tener una visión panorámica de la relevancia que tiene observar más allá de los procesos de integración.

Lo anterior adquiere mayor significado en el caso de Centroamérica por varias razones. Entre ellas el que la experiencia integracionista haya pasado por al menos tres fases (la integración económica con el modelo cepalino de sustitución de importaciones; las décadas de los setenta y los ochenta con una inter-

* Este artículo está planteado a partir de la revisión de un capítulo de mi tesis de maestría, **Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica**, presentada a la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, Universidad Nacional de Costa Rica, en mayo de 2002.

** **Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Maestría en Relaciones Internacionales. Consultor internacional. Profesor universitario en la Universidad de Costa Rica, UCR, y en la Universidad Nacional, UNA.**
Correo electrónico: camuza@gmail.com

Recibido: 29 de mayo del 2014.

Aceptado: 18 de agosto del 2014.

acción mínima de carácter comercial; y la del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA; la naturaleza y dinámica del Istmo que constituye una especie de laboratorio social que se mueve en la continuidad-ruptura y unidad-diversidad; y los cambios en las relaciones interestatales tras los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos civiles, junto con las relaciones extrarregionales.

La premisa base es que la solidez de los procesos de integración regional no deben observarse solo a través de los factores condicionantes y determinantes de ese fenómeno, sino en aquellos que sirven de base. Ello porque se requiere la existencia de una identidad regional, que resulta de la interacción mutua entre el nosotros y los otros; es decir, entre la población de cada uno de los países centroamericanos y las de otros países que perciban que se trata de una comunidad asentada en un espacio geográfico determinado.

Es necesario señalar que no se trata de un trabajo acabado, sino de una aproximación y sistematización de algunos elementos que conduzcan a la construcción de conocimiento sobre región, regionalismo y regionalización, a partir del cual comprender mejor el proceso integracionista. Por consiguiente, en las próximas secciones se hace referencia a cada uno de esos temas y a algunos de los principales aspectos que los caracterizan, para tener una perspectiva general.

Región: el punto de partida

El de región no es un concepto absoluto ni natural (Fawcett 1995: 10), a pesar de ser un término acuñado en el siglo XVIII (apareció en Europa) para designar una división física «natural» del planeta, por lo que tiene un origen y uso fundamentalmente geográfico. Sin embargo, la utilización del término condujo a un énfasis que le otorgó el carácter de fenómeno social. Su conveniencia se deriva de la aceptación de percibirlo como un término con fluidez e insertado en contextos de grandes dimensiones (Niemann 2000:11); aunque en el lenguaje cotidiano no existe claridad en su definición y se limita a su dimensión estrictamente físico-geográfica.

Por ende, se trata de un constructo social establecido a partir de una dimensión espacial, que identifica una interacción humana en un espacio dado. En ese sentido, es un espacio social producto de la actividad humana que se expresa en un mundo físico; es decir, un escenario «natural», físico, concreto y delimitado, en el que se manifiestan factores y hechos institucionales. Desde esta perspectiva, «El espacio es un contenedor universal de seres y cosas». En tal contenedor se desarrollan las acciones humanas, la historia y la dinámica social subyacente de todas las actividades (Niemann 2000: 65). Sin embargo, esta visión no ha calado mucho en Relaciones Internacionales, RI. Al respecto, no hay que olvidar que las teorías de Newton

sobre movimiento y espacio, que sustituyeron el concepto euclidiano de la representación mental del espacio, mantuvieron la separación aristotélica entre tiempo y espacio. Sería hasta la introducción de las ideas sobre el espacio relativo (Teoría de la Relatividad de Einstein) que la perspectiva cambia, llegándose a hablar de espacio-tiempo como un asunto combinado (Niemann 2000: 66). Pero esto aún no ha tenido un impacto profundo en las Ciencias Sociales y muchos menos en los estudios sobre la integración regional.

Las definiciones de región son múltiples. Por ejemplo, J. Nye (citado Fawcett 1995: 11) la define como «un número limitado de Estados vinculados entre sí por una relación geográfica y por un grado de interdependencia mutua». Mientras que E. Mansfield y H. Milner (1999: 590) consideran que es «un grupo de países localizado en la misma área geográficamente especificada». La cuestión es ¿qué es un área geográficamente especificada? En principio, hace referencia a la estrecha proximidad física; pero existen múltiples ejemplos de tal vecindad, sin que pueda identificarse una región. Por eso es necesaria la existencia de algo más, lo que algunos autores (véase Mansfield & Milner 1999: 591) denominan una «identidad comunal». Esto es lo que lleva a B. Hettne (1999: 1) a considerar que es «un grupo de países con un *proyecto político* más o menos compartido explícitamente» (cursiva agregada). Esto hace que se genere la identidad

regional, producto del contexto histórico, del grado de homogeneidad política y económica, del orden de seguridad y de la capacidad para atender y resolver conflictos. Por lo tanto, se trata de una «comunidad imaginada» (Hettne 1999: 9); es decir, de un mundo creado por seres humanos que se manifiesta en el contexto de la relación agente-estructura (A-E).

Es necesario tener en cuenta que región es un espacio con características particulares que se diferencia del espacio estatal, sobre todo porque la región «implica la continuidad de un espacio físico dividido políticamente entre dos o más Estados» y, por lo tanto, constituye una «identidad e intereses comunes» con «distribución equilibrada de poder » (Remiro 1999: 12). Por consiguiente, es necesario entender que existe una estrecha relación Estado-región-internacional/global, que cada vez resulta más evidente bajo la nueva arquitectura del sistema mundial; solo así se puede lograr comprender la dinámica en que tiene lugar el regionalismo y la regionalización. Se puede pensar en lo regional como opuesto a lo internacional/global, o en lo regional como un punto intermedio entre lo particular del Estado y lo general del nivel global. Depende de esta perspectiva que el regionalismo pueda entenderse como una tendencia a construir bloques que fraccionen el sistema internacional o como un proceso hacia el fortalecimiento de ese sistema. En este último sentido, se podría pensar en el subsistema re-

gional como parte del gran sistema internacional, desde el enfoque sistémico. Por ende, hoy es necesario introducir un cuarto nivel en la concepción clásica de los niveles de análisis en RI, de forma que se reconozcan: i) individual/local; ii) societal/estatal; iii) regional; iv) internacional/global.

-
1. Se refiere a la posibilidad que, en algún momento del proceso, surja una unidad regional unida y consolidada. Por consiguiente, «la cohesión puede ser entendida en dos sentidos: (i) cuando la región juega un rol definitorio en las relaciones entre los Estados (y otros grupos de grandes actores) de esa región y el resto del mundo; y (ii) cuando la región forma la base organizacional para la política en la región a través de un rango de temas» (Hurrel 1995b: 44). Además, «la cohesión regional podría estar basada en varios modelos. Uno podría ser la creación gradual de una organización regional supranacional en el contexto de la profundización de la integración económica. Un segundo modelo podría involucrar la creación de una serie de traslapes y de institucionalmente fuertes acuerdos interestatales o regímenes. Un tercer modelo (quizás visible en el actual estatus de la Unión Europea, UE) podría derivar de una compleja y evolutiva mezcla de intergubernamentalismo tradicional y supranacionalismo emergente. Un cuarto podría involucrar el desarrollo de acuerdos constitucionales “consociacionistas” del tipo planteado por Paul Taylor. En quinto lugar, la cohesión regional podría ser concebida en términos de un orden “neomedieval en el cual los principios de territorialidad y soberanía son reemplazados por modelos de identidades y autoridades traslapadas. Finalmente, la cohesión podría estar basada en un fuerte hegemon regional que, con o sin instituciones regionales fuertes, incide en las políticas exteriores de los Estados en su esfera de influencia y señala los límites sobre el rango permisible de opciones políticas domésticas» (Hurrel 1995b: 45).

Por lo anterior, el establecimiento de una región no significa ni la desaparición de la unidad estatal –como ocurre con el Federalismo– ni una «feudalización» de la comunidad internacional. Lo que si implica es la existencia de una «conciencia regional» y, por supuesto, de una «identidad regional». La primera es «una percepción compartida de pertenencia a una comunidad particular que puede descansar en factores internos, y a menudo definida en términos de cultura común, historia o tradiciones religiosas» (Hurrel 1995b: 41).¹

Según W. Thompson (1973: 101), desde una perspectiva sistémica, las condiciones necesarias y suficientes para que exista una región son:

- las relaciones o interacciones entre los actores muestran un grado particular de regularidad e intensidad;
- los actores están generalmente próximos (vecindad geográfica);
- los observadores internos y externos reconocen la existencia de un ‘teatro de operaciones’; y
- la lógica de la región consiste en la acción de al menos dos actores.

Si se tienen en cuenta esos aspectos, se llega a la cuestión de la «identidad regional», que para auto-

res como A. Hurrell (1995b: 41) es un término impreciso y confuso. Esta debilidad conceptual se subsana cuando se observa como resultado del producto de una construcción humana. El ser humano requiere expresarse, individual o colectivamente, en una dimensión espacial y sobre esta puede construir su identidad. De ahí que la región sea uno de esos espacios que sirven para construir identidades políticas, adicionales a las estatales, en una esfera global. Por lo tanto, se identifican dos dinámicas de las regiones: una es la física (geográfica, estratégica y geopolítica) y la otra es la funcional (económica, ambiental y cultural) que hacen necesario considerar las interacciones entre regiones y subregionales, aunque siga predominando la visión estado-céntrica (Väyrynen 2003: 26).²

Lo anterior es válido porque el espacio social es el resultado de la actividad social, pues «el espacio no precede a la experiencia humana» (Niemann 2000: 69). Por supuesto, no está construido en el vacío, sino sobre el mundo físico, como se anotó. Así el espacio físico impone limitaciones espaciales y temporales

2. De acuerdo con R. Väyrynen (2003: 27) cuando se estudian regiones «las dimensiones claves se centran alrededor de la división del mundo por niveles de análisis y por la distinción física-funcional. Las regiones físicas se refieren a los espacios territorial, militar y económico controlados principalmente por Estados, pero las regiones funcionales son definidas por factores no territoriales tales como cultura y el mercado que son a menudo el ámbito de actores no estatales».

a los productos humanos; es decir, repercute en las prácticas sociales. Esto hace que «el espacio social sea alterado si las fuerzas sociales que experimenta, como una limitante, alcanzan suficiente peso. Pero la alteración será en sí misma un obstáculo adicional a la acción social en el futuro» (Niemann 2000: 69). Es decir, el espacio social no es inmutable; pero no es fácil de modificar, porque «las relaciones sociales que conducen a sus construcciones están llenas de contradicciones y la naturaleza contradictoria de su producción ayuda a su persistencia, creando la ilusión de inmutabilidad» (Niemann 2000: 71-2).

Desde la perspectiva de los niveles de análisis en RI, el nivel global es construido a partir de los Estados, pero no le es reconocida identidad propia, ni se le ubica en un espacio determinado, en gran medida por el predominio del paradigma realista y la idea de un actor unitario dominado por la idea de la autoayuda. Sin embargo, se ha olvidado, en la mayoría de los casos, que el Estado no es el único espacio de acción política en la historia. Incluso se ha llegado a concebir, con tesis como la del «fin de la historia» o como la versión del desarrollo institucional/espacial en el sistema mundial, como la máxima y última expresión de la creación humana. Esto deja de lado el hecho que el Estado ha cambiado en los últimos 400 años.

Ahora bien, para entender y explicar el regionalismo –véase la

sección siguiente— y los otros fenómenos derivados del escenario regional es necesario reconocer que el Estado tiene una dimensión espacial y que esta ha sido creada por la actividad estatal misma. Ese espacio no es estático ni dado, sino dinámico porque es en gran medida construido por la acción social, por lo menos en uno de los vértices de la trilogía de Lefebvre.³ Por ello, «el Estado, lejos de ser un contenedor sin dimensión temporal, es un espacio producido, históricamente contingente e insertado como una de muchas capas en un espacio global que ha emergido desde el lejano siglo XVI» (Niemann 2000: 68).

Pero no hay que olvidar, como advierte R. Vöyrynen (2003: 25) que tras el fin de la GF y los cambios en el sistema internacional, incluido lo relativo a la aceleración del proceso de globalización, la noción de región llegó a ser considerada una «idea

vacía», pues se comenzó a redefinir las relaciones estructurales y agenciativas entre los contextos internacional/global, regional y doméstico/nacional. Por consiguiente, las imágenes de la región, basadas en concepciones metageográficas del mundo, perdieron vigencia en la medida que fueron construidas sobre «unidades continentales estáticas» y llegaron a «desaparecer y reaparecer conforme son transformadas por varios factores económicos, políticos y culturales» (Vöyrynen 2003: 25). Ello en claro contraste con el escenario que dominó las interacciones durante la segunda mitad del siglo XX. Ello replanteó muchas de las premisas del regionalismo, a lo que me refiero en la siguiente sección.

En definitiva, la región constituye una dimensión espacial en el contexto de las relaciones internacionales (ri),⁴ que ha adquirido una identidad propia y constituye el escenario del regionalismo y de la cooperación regional. Sin esta capa no tendría sentido, ni podrían entenderse esos otros fenómenos; como tampoco tendría lógica alguna el interés de las unidades estatales por la integración regional. Por eso en la próxima sección abordo la cuestión del regionalismo.

3. En el ámbito de RI las ideas sobre espacio han sido influenciadas por tres presunciones interrelacionadas: (i) «el Estado es un contenedor preexistente de la sociedad, el cual, aunque es históricamente un concepto contingente, ha sido, sin embargo, aceptado como permanente»; (ii) «esta sociedad es básicamente diferente del ámbito internacional», según las raíces hobbesianas; y (iii) «la “reificación” de las unidades nacionales como unidad fija de espacio soberano seguro con énfasis en seguridad» (Niemann 2000: 68) Esto conduce a Lefebvre (citado Niemann 2000: 68) a sugerir una tríada conceptual: práctica espacial, representaciones del espacio y representación de los espacios. La primera se refiere a los espacios percibidos por los agentes que constituyen el medio para la expresión de la actividad humana. El segundo a la forma en que se

concebe el espacio en un contexto dado. Mientras que el tercero corresponde al espacio de la acción diaria, el espacio de los habitantes y los usuarios.

4. Cuando hago referencia a Relaciones Internacionales como disciplina uso la sigla RI; cuando se trata del campo objeto de estudio o las relaciones internacionales entonces la sigla es ri.

Regionalismo: un concepto dinámico

El regionalismo es un fenómeno global, que posee características propias en cada región, lo que permite a los agentes expresar su identidad e intereses, en una dimensión conocida. Incluso este ha sido uno de los principales obstáculos que enfrentan los teóricos de RI para formular una teoría, o aún un marco teórico, aplicable a todas las regiones y esquemas de integración. El regionalismo depende del contexto y de la relación A-E. Así es posible

encontrar épocas en donde un ámbito o esfera predomina, sin que desaparezcan los otros. Tras el fin de la GF en gran medida lo que dominó la dinámica regional/global fue lo económico. En gran parte esto es lo que dificultó, en la década de los noventa y el primer quinquenio de este siglo el consenso en torno a una definición de regionalismo, por lo cual, aún hoy, persisten distintos puntos de vista, según sea la escuela de pensamiento de referencia.

Hay que tener en cuenta que el regionalismo no es un fenómeno reciente. Empezó en la segunda mitad del siglo XIX y fue un evento esencialmente europeo. A ello contribuyó una extensa red de acuerdos comerciales, vinculados en la mayoría de los casos por la cláusula de la nación más favorecida. Ese impulso fue interrumpido, principalmente, por la I Guerra Mundial. Sin embargo, tras ese conflicto surgió una segunda onda de regionalismo, pero más discriminatorio (Mansfield & Milner 1999: 596). Es en la segunda mitad del siglo XX que adquirió preponderancia.⁵ Según S. Pan (1997: 1) tras la pos-Guerra Fría es que se convierte en un elemento clave del sistema internacional; aunque condicionado en buena medida por las interacciones entre los tres grandes bloques comerciales: Unión Europea, UE, Área de Libre Comercio de Norteamérica, NAFTA, por sus siglas en inglés, y Asia Oriental (Sohn 2004: 501). No obstante, aún se requiere un análisis empírico y una concepción teórica para poder responder a cuestionamientos acerca

5. De acuerdo con A. Axline (1993b: 8-11) el orden de posguerra proveyó tres elementos básicos para el nuevo esquema de cooperación regional: (i) estructura internacional en forma de organizaciones intergubernamentales; (ii) dos ejes temáticos dominantes: – asuntos de seguridad – Este/Oeste–; y – asuntos de desarrollo – Norte/Sur–; y (iii) nuevas teorías acerca de seguridad y desarrollo. Sin embargo, la mayor parte de los análisis tuvieron como referente el caso europeo, enfatizando los factores que se consideraban más importantes para explicar los resultados de esa experiencia. Así «los estudios pioneros de integración política se enfocaron casi enteramente sobre la cuestión de la integración supranacional, usando lecciones trazadas del ejemplo de la Comunidad Europea. Esto tuvo varios efectos: (1) la variable dependiente del análisis fue casi invariablemente el ‘nivel de integración’ de la organización regional; (2) un alto nivel de integración política fue tomado como el objetivo normativo implícito o explícito del proceso de cooperación regional; (3) las variables independientes usadas para explicar el resultado del proceso de cooperación usualmente excluyeron factores externos a la región; y (4) no hubo otros ejemplos para permitir un análisis comparativo de las proposiciones formuladas».

de la tendencia del regionalismo y las oportunidades y restricciones que ofrece al desarrollo nacional e internacional. Por ello se considera que el estudio del regionalismo es parte de una renovación metodológica, que busca explicar los fenómenos no solo como datos, sino como productos de una construcción social, que incluya también la noción de región (Väyrynen 2003; 26).

Por consiguiente, el regionalismo es concebido como un fenómeno multidimensional y multitemático. Puede ser visto como parte de una estrategia respecto al asunto de lealtades entre centros de poder (Taylor 1993: 7). Por lo tanto, resulta un concepto complejo, polisémico y con definiciones contrastantes que responden a distintos criterios; por eso se señala como un término dinámico, sobre todo en las últimas décadas. Frente a ello aparecen el sectorialismo y el multilateralismo como alternativas teóricas y prácticas al regionalismo (Taylor 1993: 8).

Para M. Alagappa (1995: 362) el regionalismo es «la cooperación entre gobiernos u organizaciones no gubernamentales en tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas en una o más áreas temáticas». Esto hace que los elementos claves para el reconocimiento del regionalismo sean: (i) cooperación para ganancias mutuas; (ii) proximidad geográfica; (iii) interdependencia de los participantes; (iv) mínimo de tres miembros; y (v) no limitación en términos de áreas

temáticas (Alagappa 1995: 362). En este aporte resulta interesante el reconocimiento del rol de los agentes no estatales en la dinámica regional, pues reitera el hecho que la región es una estructura distinta a la dimensión estatal, que a través de la praxis adquiere identidad e intereses propios, que pueden ser –aunque no necesariamente lo sean– distintos a los de los Estados que forman parte de la «comunidad imaginada». Por otra parte, G. Evans y J. Newnhan (1998: 474) conciben el regionalismo como «un complejo de actitudes, lealtades e ideas que concentran los razonamientos individuales y colectivos de la población acerca de lo que ellos perciben como región».

Ambas definiciones conllevan la idea de la existencia de un «concierto de Estados» que implica metas y políticas comunes, pero en el que cada miembro tiene capacidad para buscar sus propios intereses específicos, al mismo tiempo que se reemplaza el rol de un hegemon regional (cfr. Väyrynen 2003; 29). Aunque, sin duda, distintas escuelas de pensamiento llegan a conclusiones distintas respecto a la viabilidad y efectividad de esos conciertos u órdenes regionales. Ello resulta de las características particulares de cada región y de cada esquema de regionalismo.

Ahora bien, de las anteriores definiciones se deduce que el regionalismo sin un componente específico llega a ser difuso y de compleja administración, y se acercaría más a otras formas cooperativas de organi-

zación no globales (Hurrel 1995a: 333). Por eso la idea de un «regionalismo abierto», en principio, resulta contradictoria, y responde más a esquemas de simple cooperación intergubernamental o interestatal.⁶

6. Sobre el «regionalismo abierto» cabe mencionar que en 1990 la CEPAL presentó una propuesta de transformación productiva con equidad en torno a la inserción internacional y a la cooperación intrarregional que consideraba como uno de sus ejes la integración económica, concibiéndola no como «un elemento clave y determinante en la estrategia de desarrollo sino como un proceso complementario que puede generar voluntad de cooperación intrarregional en determinados sectores y políticas.» Lo que resultó en un planteamiento tímido y limitado y así «Su propuesta inicial renuncia a tratamientos preferenciales para industrias y empresas regionales y destaca los efectos positivos de las iniciativas conjuntas para explotar las ventajas en materia de economías de escala y de complementariedades productivas que genere la apertura comercial generalizada» (Caldentey 2001: 74). En 1994 se incorpora el concepto de «regionalismo abierto» como complementario a la propuesta inicial, definiéndolo, en palabras de G. Rosenthal, Secretario de la CEPAL, (citado Caldentey 2001: 74) como «un proceso de creciente independencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente». Pero incluso la CEPAL, en el caso de Centroamérica, ha ido más allá al publicar en 1995 una propuesta específica titulada «El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración». Sin embargo, el mismo P. Caldentey (2001: 83-4) advierte que «la propuesta de regionalismo abierto no aporta soluciones a corto y mediano plazo ni a los desequilibrios so-

Ello es importante, porque el regionalismo lleva implícito grados de cohesividad social (etnia, raza, lenguaje, religión, cultura, historia, conciencia de herencia común), económica (modelos comerciales, complementariedad económica), política (tipo de régimen, ideología) y organizacional (existencia de instituciones regionales formales) (Hurrel 1995b: 38) –ver tabla 1–. En ese sentido se trata de un proceso que tiene lugar en una dimensión espacial definida –región–, que A. Hurrel denomina la «nave regional». Por ello, se reitera una vez más, que la proximidad geográfica es clave en este fenómeno (Bhalla & Bhalla 1997: 19).

Ahora bien, como es un proceso⁷ y no un hecho, es posible ha-

ciales de los países de la región, ni a los problemas estructurales de sus economías. El planteamiento no parece considerar, además, que el tamaño de los países centroamericanos es, junto a su menor desarrollo relativo, un obstáculo muy considerable para afrontar con éxito la estrategia de libre comercio que propone el regionalismo abierto».

7. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica el regionalismo es un asunto que estuvo presente durante la Colonia. Según M. Niemann (2000: 147 y 148) «La región fue integrada en el sentido que su capacidad productiva fue aprovechada por la élite centrada en Guatemala que sirvió como el conducto entre la región y la economía mundial. Solo Costa Rica, debido a regulaciones coloniales, permaneció fuera del circuito de los tintes y la actividad ganadera y la ausencia de tal élite colonial bien puede ser responsable de su emergencia como el primer productor de café de la región poco después de la independencia». Además, «con la consolidación de cinco Estados en la región, la idea de una co-

cer referencia a grados de regionalidad (Hettne 1999: 10-1), tales como:

- comunidad geográfica, con límites más o menos naturales y características ecológicas, homogéneas, denominada «proto-región» o «zona pre-regional»;
- sistema social, se manifiesta a través de relaciones translocales entre grupos humanos, lo que se considera una «región primitiva»;
- esquema de cooperación organizada en los ámbitos cultural, económico, político o militar, correspondiente a una «región formal»;
- sociedad civil, que se expresa en marcos organizacionales que fomentan la comunicación social y la convergencia de valores, por lo que se trata de una «sociedad anárquica regional»; y
- sujeto activo con identidad propia y estructura de toma de decisiones, característica de una «región-Estado».⁸

unidad política se desvaneció en el trasfondo. La idea de alcanzar la integración vía la ruta económica, por otra parte, emergió solo durante el siglo XX».

8. K. Lähteenmäki y J. Käkönen (1999: 214-5) advierten que es posible encontrar distintos grados de integración de los procesos regionales, según la variedad de las fases del desarrollo. Muchas de esas manifestaciones pueden coexistir. Ellos identifican: -regiones geográficas o ecológicas; -regiones epistémicas o de identidad; -región como un sistema; -región con un sistema organizado; -región como sociedad civil; y -región como sujeto político.

TABLA 1
**FACTORES CONDICIONANTES DEL REGIONALISMO
Y LA INTEGRACIÓN**

Factores	Impacto positivo	Impacto negativo
Experiencia histórica Relaciones internas Relaciones externas	Cohesión social Vínculos coloniales	Racial, religiosa, división de clases Colonialismo japonés, comunismo chino
Conectividad cultural Lenguaje Religión	Comunicación, entendimiento Confucionismo y Budismo	División
Dimensión geográfica Carácter espacial Conectividad	Ultramar china, japonesa y coreana Regiones fronterizas	Problemas de inmigración Disputas
Continuidad política Tipos de regímenes Política comercial, monetaria, comercial Preocupaciones de seguridad	Compromiso flexible Estabilidad Paz y prosperidad	China – Estados Unidos Estados Unidos – Japón Taiwán, Península coreana, Rusia-Japón, Mar de China
Interacciones económicas Comercio Estándar de vida Flujos de mano de obra Inversión Finanzas Tecnología Energía y recursos	Vínculos laborales, tecnológicos y de mercado Crecimiento Mano de obra calificada y no calificada Cruces económicos, división del trabajo Fondos, zona monetaria Derrame (spillover) Bajo costo	Protección Restricción competitiva Nuevos inmigrantes Capital volátil Fluctuación Barreras Ineficiencia, daño ambiental

Fuente: Murillo 2002: 154.

Esta categorización evidencia la gradualidad del proceso a través de una transición de la heterogeneidad de las unidades estatales en un espacio geográfico determinado, a la homogeneidad propia de las comunidades construidas en una dimensión espacial más amplia; pero distinta a la de las partes que la componen. Por lo que ocurre «la eliminación de extremos, en términos de cultura, seguridad, políticas económicas y sistema político» (Hettne 1999: 14).

La cuestión a este nivel es ¿con qué intención los Estados (actores unitarios y soberanos) deciden ingresar a un proceso de regionalización? Según M. Alagappa (1995: 364) ello ocurre porque el regionalismo tiene una naturaleza, fortaleza y características que contribuye a la administración del conflicto, facilitando la cooperación entre las partes, puesto que «tiene el potencial de facilitar las comunicaciones y la socialización, información compartida, incremento en el conocimiento consensual y la acción colectiva». Es decir, permite a los Estados alcanzar el interés nacional a través de medios adicionales a los que posee en su condición de agente del sistema internacional. Esto se evidencia en el caso de Centroamérica, no solo en la teoría, sino con pruebas empíricas de un proceso de conocimiento consensual entre las instancias policiales y de seguridad, estableciendo, por ejemplo, mecanismos de consulta para trabajo de inteligencia y coordinación de acciones. Situacio-

nes como esta es lo que permite afirmar que:

En teoría, a causa del potencial del regionalismo para facilitar las comunicaciones y la socialización, compartir información, incrementar el conocimiento consensual, incrementar el poder a través del fondo común de recursos y la acción colectiva, las organizaciones regionales serán capaces de aprovecharse de una o más de las siguientes estrategias: distensión, construcción comunitaria, disuasión, no-intervención, aislamiento, intermediación, intervención e internacionalización. Las estrategias de distensión pueden incrementar la transparencia, reducir la incertidumbre, limitar y regular la competencia y así ayudar a construir confianza y evitar rupturas no previstas y la escalada de las hostilidades (Alagappa 1995: 369).

Otro aspecto del regionalismo es la regionalización, que consiste en el proceso de incrementar la «regionalidad», por lo que se puede hablar de un grado de regionalidad. Esta implica un proceso políticamente definido, que «es un resultado histórico de los intentos para encontrar un nivel transnacional de gobernabilidad que refuerce ciertos valores compartidos y minimice algunas percepciones compartidas de peligro» (Hettne 1999: 9). En ese sentido, agrega el mismo B. Hettne (1999: 14), constituye «un complejo

proceso de cambio teniendo lugar simultáneamente en muchos niveles: la estructura del sistema mundial como un conjunto, el nivel de las relaciones interregionales, también como el modelo interno de la región individual...» Esto incluye una referencia a la región, las naciones, las microrregiones subnacionales y transnacionales.

Por consiguiente, cuando se habla de regionalización se alude a la perspectiva externa de la región y el regionalismo, lo cual no significa que no exista la contraparte interna. En ese sentido la regionalización está vinculada a los cambios en el sistema internacional, por lo que generalmente se identifican dos posturas: i) como componente y proceso complementario de la dinámica global; y ii) como tendencia contraria a la globalización (Morales 2007; 66). En alguna medida la regionalización resulta de esas dos posturas, por cuanto –como señalé en el caso de los niveles de análisis– la dimensión regional media, bajo la nueva arquitectura sistémica, entre las agencias estatales en una región y el ámbito internacional/global; de ahí que la dinámica que tiene lugar en ese escenario regional interactúa entre una tendencia a la fragmentación del sistema, al mismo tiempo que a una mayor integración de los Estados en el concierto mundial (conformado por agentes estatales y no estatales). Sin embargo, como resume M. Morales (2007) no existe consenso entre los especialistas en la materia acerca de cómo percibir el regionalismo y la regionalización; por lo que

muchas veces se intenta explicar la cuestión desde una perspectiva estrictamente economicista y comercial, y no como el resultado de una construcción social. Ello lo resume U. Pipitone (citado Morales 2007: 67) en los siguientes términos:

...la regionalización se visualiza como un proceso complementario, o al menos paralelo, al proceso de globalización y que posee una contraparte expresada a través de un proyecto político denominado regionalismo o integración regional, la cual surge como una posibilidad de hacer frente a los problemas globales y también posibilita un mayor nivel de coordinación y formulación de objetivos comunes entre grandes áreas.

Ello permite reconocer que en el marco del regionalismo, el Estado adquiere compromisos que tienen consecuencias sobre las estructuras domésticas, aun cuando las instancias locales no tengan participación en la toma de decisiones. Sin embargo, las manifestaciones no son las mismas en cada región. E incluso no depende del nivel institucional que adquiriera el esquema regional, pues en el modelo de bajo perfil institucional y bajo grado de legalización aplicado en Asia también se identifican este tipo de repercusiones (Cfr. Aldecoa & Cornago 1998: 101-2).

Este fenómeno ha sido estudiado con mayor profundidad por el

neofuncionalismo, a diferencia de otras escuelas, que no le otorgan gran importancia. Muchos de los neofuncionalistas concluyen que los flujos en el plano regional inciden en las preferencias de los actores domésticos, conduciéndolos a variar sus criterios sobre la profundización de la integración. Así determinan por qué las estrategias regionales son seleccionadas y sus probables consecuencias económicas (Mansfield & Milner 1999: 602). Por ejemplo, G.

Grossman y E. Helpman (citados Mansfield & Milner 1999: 603) advierten que las decisiones de un país en torno a los esquemas regionales dependen de cuanta influencia ejerzan los distintos grupos de interés y cuánto el gobierno esté preocupado por el bienestar de la ciudadanía, particularmente el electorado. Incluso dependiendo de las exclusiones que el gobierno haga puede lograr el apoyo de ciertos grupos domésticos. Lo cual explica por qué los Acuerdos Comerciales Preferenciales, ACP, y aún los Acuerdos de Integración Regional, AIR, excluyen industrias políticamente sensitivas.

-
9. Según S. Pan (1997: 6) el regionalismo hoy es conducido por las mismas fuerzas que alientan la globalización; por eso señala que «es conducido por empresas privadas grandes y pequeñas para mejorar la eficiencia, competitividad, mejorar el acceso a recursos y clientes al incrementar la especialización producto de ventajas comparativas entre firmas e incrementar los niveles de producción resultado del incremento en el tamaño del mercado.» Además está orientado hacia afuera, puesto que "los acuerdos políticos regionales son básicamente para facilitar integración adicional dentro de la economía global en vez de abandonarla». Asimismo, esos acuerdos son pro-multilateralismo y complementarios al multilateralismo, porque "están encaminados a profundizar la integración económica en áreas mucho más extensas que incluyen bienes, inversión y servicios en mayor grado que lo que hacen posible los actuales acuerdos multilaterales».
10. Mientras para A. Winters (1996: 4-5) hay problemas de definición porque no hay un concepto preciso, puesto que es más una característica del sistema económico mundial y, por consiguiente, una función positiva de: (i) el grado en el que la discriminación está ausente; y (ii) la medida en la que el régimen comercial de un país se aproxima al libre comercio. Pero generalmente es reconocido como un proceso que permite a los países resolver sus problemas a través de una forma interactiva y cooperativa.

Sin embargo, los neofuncionalistas, como se observará más adelante, privilegian en su análisis ciertos elementos, pero no llegan a reconocer que forma parte de una dinámica global construida por la interacción social e inserta entre las dimensiones estatal y global.⁹ Esta última es en donde tienen lugar fenómenos como «la disposición a cooperar con el más alto número de Estados que acepten unas mismas reglas» (Remiro 1999: 14).¹⁰ Este tema es relevante porque al tratar de establecer esa relación es posible preguntarse "¿cómo la posibilidad de crear un bloque regional afecta la conducta de las negociaciones multilaterales dirigidas a alcanzar el libre comercio?" (Winters 1996: 25).

Tal tipo de cuestiones introduce un cambio importante en los modelos de integración predominantes en la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, pues en el pasa-

do el propósito estaba condicionado simplemente por la maximización del bienestar/utilidad que genera la integración regional; y hoy hay un mayor número de consideraciones económicas (Winters 1996: 27) y políticas. El problema, como se ha advertido, es que, con excepción de la UE, no hay un modelo con suficiente impacto y duración para medir las consecuencias que tienen los bloques regionales sobre el sistema de comercio mundial, por lo que el mismo A. Winters (1996: 45) señala que «quizás la única lección ambigua es que la creación de un bloque regional no necesariamente conduce al inmediato fracaso del sistema comercial». Además, es necesario considerar la posición de los países excluidos de los bloques, muchos de esos actores buscarán impulsar las liberalizaciones multilaterales, principalmente en el caso de las superpotencias comerciales. Por consiguiente, como señala S. Pan (1997: 21):

El regionalismo no puede ni podrá ser concebido solo basado en simples modelos económicos de los textos que han dejado muchas cosas sin considerar. Lo político como el desarrollo institucional [...] son un ingrediente clave en él y de cualquier manera deberá ser analizado y medido. Fundamentalmente, uno tiene que entender que la política se mueve más allá de su base parroquial, una nación, hacia una internacional, una región, es "cualquier cosa, pero es un progreso.

Por lo tanto se necesita entender algunos hechos claves. El primero, es que se trata de un proceso que permite enfrentar en forma colectiva los eventos surgidos de una relación de interdependencia, que a la vez permite construir entendimientos mutuos, vínculos comunes en cuanto a intereses y obligaciones de los agentes. De ahí, que la suscripción de un acuerdo regional significa un cambio en la percepción mutua, lo que ayudará a ensanchar y profundizar el espacio político de cooperación entre los países.

El segundo elemento es que tales esquemas regionales adoptan reglas, implícitas y explícitas, para regular las conductas de los participantes; por lo que la soberanía de las unidades estatales será desafiada por las acciones y la agenda de los agentes regionales. Y, además, los contactos y canales de comunicación establecidos ensanchan los entendimientos mutuos y conducen a que los efectos de la socialización repercutan en la convergencia de intereses e identidad entre los distintos actores societales y grupos culturales. Esto lleva a S. Pan (1997: 22) a concluir que «el interés regional emerge para reemplazar el nacional», por lo que "en el largo plazo el regionalismo minará el nacionalismo y pavimentará el camino para una sociedad verdaderamente globalizada».

Un argumento que genera polémica, pues desde la perspectiva del paradigma realista no tiene sentido que el «Estado unitario y sobe-

rano»,¹¹ caracterizado por la visión de agente westfaliano, adopte una ruta que conduzca a su auto-destrucción. Este enfoque aporta algunos elementos interesantes, por que la decisión para ingresar a un ACP es hecha por los tomadores de decisiones y por pequeñas élites. Por consiguiente, tanto sus preferencias y expectativas como la naturaleza de las instituciones políticas condicionan la decisión de los actores societales e influyen sobre la política comercial y económica. A ello se suma el hecho que Estados elijan incorporarse en iniciativas comerciales regionales multilaterales (Mansfield & Milner 1999: 604; cfr. Sohn 2004). Es decir, contribuir al

establecimiento de una «comunidad regional» constituida por varios esquemas de integración regional, cuyas esferas de acción estén traslapadas.

Incluso los gobiernos que encuentren oposición doméstica a reformas internas –necesarias para participar en el esquema regional–, pueden ingresar a un acuerdo regional para presionar a los grupos de interés a aceptar tales reformas. Como también pueden hacerlo para evitar ciertas reformas e impedir la competencia de terceros países. Asimismo, ocurre que el ingreso a un esquema regional obligue a los gobiernos a adoptar ciertas medidas para completar los requisitos de ingreso. Lo cual resulta típico de la más reciente onda de regionalismo, que definitivamente ha contribuido a la apertura comercial y la cooperación política. De ahí la importancia de observar cómo la interacción entre los distintos factores inciden en sí los Estados ingresan en un acuerdo regional, cuándo lo hacen y en las consecuencias políticas y económicas de hacerlo en determinada forma (Mansfield & Milner 1999: 606-7).

Que la similitud de instituciones políticas de los Estados partes influye en la decisión de ingresar al acuerdo regional, tanto a un ACP como un AIR, y en la eficacia del esquema una vez establecido (Mansfield & Milner 1999: 607). Ello porque el lograr un conocimiento consensual resulta más fácil por la existencia de procesos, sobre todo

11. Para K. Lähteenmäki y J. Käkönen (1999: 223) el desafío más grande en este fenómeno es la noción de soberanía, pues «la transferencia de autoridad es un proceso complicado y parece que no hay una única soberanía identificable, sino una multitud de autoridades en distintos niveles de agregación y varios centros de poder con grados diferenciados de poder coercitivo». No hay que olvidar la cuestión de las externalidades de seguridad, a que se hace referencia en otros apartados, y que, como anota P. Taylor (1993: 3), «en la medida en que las soberanías en los varios Estados tienen éxito en sus tareas de alcanzar la seguridad interna, las oportunidades e incentivos para la guerra serán reducidos para todos los otros. Esto es parcialmente un asunto práctico en el que la administración de los intereses comunes en los Estados soberanos estarían obligados a consumir gran cantidad de tiempo, y parcialmente porque cualquier agresión externa indebida sería ilógica en los términos de Hobbes, pues arriesgaría la seguridad del Estados que le fue comisionada a la soberanía defender sobre todas las cosas...» Ello porque la soberanía está vinculada a la cuestión de seguridad y esta constituye su motivación principal.

de toma de decisiones, similares. Se parte de la idea de una región como un área con homogeneidad institucional, sobre todo política y económica. Mientras que con diferencias institucionales muy pronunciadas, los impedimentos para establecer el esquema regional son mayores. Sin embargo, no se ha profundizado acerca de cuánta homogeneidad es necesaria para el establecimiento de un acuerdo regional. En el caso de Centroamérica, esto último se aplicó a Panamá mientras tuvo una condición de miembro no pleno del SICA, pues durante muchos años el gobierno insistió en la dificultad para ingresar en el Mercado Común Centroamericano, MCCA, por las diferencias en la estructura económica panameña con el resto de la región. En buena medida esa situación se superó con la suscripción del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica.

La decisión también se fundamenta en el poder¹² y en las relaciones de seguridad que mantenga el Estado; así como en el rol de las instituciones multilaterales que inciden en el esquema regional; es decir, en la identidad y la posición en la relación A-E. Por supuesto, hay que

12. Téngase en cuenta que el poder no es una cosa dada a los agentes operando en el sistema internacional, sino algo que ellos construyen a través de las interacciones. Asimismo, los instrumentos del poder tampoco son dados para situaciones específicas; por el contrario, responden a las condiciones en que los detentadores del poder actúan (véase Guzzini 1993).

considerar la presencia de hegemonías, aun cuando no participen en el acuerdo. Por eso se estima que el interés de los Estados Unidos por impulsar tales acuerdos se han incrementado con el debilitamiento de su hegemonía económica y política, al considerar que tales arreglos le permitirán mantener el control sobre la economía internacional (Mansfield & Milner 1999: 608-9).

Asimismo, se considera esencial la relación entre los efectos comerciales y el poder político militar de los Estados. Según J. Gowa (citada Mansfield & Milner 1999: 610) el libre comercio incide en el crecimiento del ingreso nacional, lo cual a su vez afecta la capacidad político-militar del Estado. Por eso las externalidades de seguridad son fundamentales, y un Estado que comercia más libremente con sus aliados político-militares puede lograr un mayor control de ellas. Así los acuerdos regionales, y especialmente los ACP —son el punto de partida—, es más probable que ocurran entre aliados; ello porque a mayor integración entre los aliados, mayor capacidad político-militar y disminución de los riesgos políticos. Incluso, es probable que «los aliados puedan estar más dispuestos a formar un ACP que desvían el comercio de los adversarios que son dejados de lado del acuerdo, si ellos anticipan que hacerlo así impondrá un mayor daño económico a sus enemigos que a ellos mismos» (Mansfield & Milner 1999: 610). Lo cual está relacionado con el aprendizaje y la socialización, que resulta más fácil cuando las

creencias y, en general, la cultura convergen.

De igual manera se produce el fenómeno de la interdependencia, porque los acuerdos regionales afectan las relaciones de poder en términos de la dependencia económica de los miembros. Ello lleva a J. Grieco (citado Mansfield & Milner 1999: 611) a señalar que la ampliación de los acuerdos regionales ha sido influenciada por las relaciones de poder, lo cual se observa en casos en donde los Estados más débiles son quienes mayor oposición han mostrado al establecimiento de esquemas regionales, temiendo que su ingreso mine su seguridad ante el poderío de los más fuertes. Pero también cabe señalar que las instituciones regionales contribuyen a la estabilidad y a limitar la habilidad de las partes para ejercer el poder. Efectivamente el ingreso de un Estado a un esquema regional lo obliga a modificar su conducta para adaptarla a las disposiciones del acuerdo y a los compromisos que asume en la búsqueda de expectativas comunes. Por eso, el Estado tiene que ceder en otras preferencias para lograr sus intereses colocados en un esquema regional. En esa medida incide en las interacciones, especialmente en términos de relaciones de poder, entre los participantes.

Antes de observar la evolución del regionalismo, resulta conveniente reconocer, como se mencionó tangencialmente antes, que entre las motivaciones de los Estados para insertarse en una comunidad imagi-

nada está la búsqueda de mecanismos para resolver y prevenir los conflictos, lo cual contribuye a facilitar o incluso a hacer viable la cooperación regional, sobre todo en comparación con el fenómeno de la cooperación internacional. Téngase en cuenta que la cooperación regional:

...es el resultado de un acuerdo entre Estados para alcanzar sus intereses a través de políticas regionales, a menudo con una organización regional. El tipo de organización creada para la cooperación regional dependerá en parte de los intereses que los países regionales tengan en común, y las actividades ejecutadas por la organización dependerán de estos intereses. Finalmente, el éxito de la cooperación regional estará determinada por la habilidad de la organización para satisfacer aquellos intereses para cada Estado miembro mejor que lo que ellos pueden satisfacerlos por otros medios (Axline 1993b: 27).

Definitivamente el regionalismo es un hecho institucional complejo, construido a través de múltiples interacciones entre agentes estatales y no estatales, que resulta en una estructura que condicionará en el futuro la acción social de los actores que directa o indirectamente participaron en la construcción. A ello se suma la cuestión de la regionalización, con predominio de la

perspectiva externa sobre la región y el regionalismo.

Viejo y nuevo regionalismo

Definitivamente, el sistema internacional enfrenta una nueva situación tras el fin de la GF. Quizás en donde se observa con mayor profundidad este fenómeno es en el caso de los países en desarrollo y en el reacomodo de fuerzas entre las grandes potencias. Para esos países los cambios de la década de los noventa constituyeron un punto de cambio (*turning point*) en la cooperación regional (Axline 1993a: 1); a ello se suma, como se ha señalado, el cambio en la arquitectura global. Por eso es que muchos hablan de un «viejo» y un «nuevo» regionalismo, lo que no quiere decir que se hayan sustituido los elementos y aspectos condicionantes del regionalismo, sino que se han replanteado las interacciones entre agentes en el nuevo escenario del siglo XXI. Incluso el «viejo» regionalismo no fue un periodo único, sino una serie de etapas.

También es necesario recordar, como anota R. Väyrynen (20003: 39) que la dinámica regional resulta de dos dimensiones: cambios en lo interno, sobre todo en los procesos y la vinculación entre ámbitos de acción; y variaciones en las fronteras externas de la región, al incorporarse agentes estatales que en el pasado no les consideraba parte de la región. Tampoco hay que olvidar las variaciones en los marcos nor-

mativos e institucionales que se produjeron en la pasada década en prácticamente todas las regiones y esquemas de integración regional. A ello se suma la creciente participación y espacio de maniobra de los actores estatales. De ahí que T. Shaw, J. Grant, and S. Cornelissen (2012: 5) señalen que el «nuevo regionalismo» percibe el regionalismo como un fenómeno más multifacético y comprehensivo, pues reconoce el rol de los agentes estatales y no estatales, al igual que interacciones políticas, económicas, estratégicas, sociales, demográficas y ecológicas; por lo tanto, no se trata de esquemas limitados a lo económico y comercial, en los cuales la región era concebida como un simple contenedor espacial para delimitar vinculaciones económicas diferenciadas entre los miembros del proceso y los ubicados extrarregionalmente.

El «nuevo regionalismo» no significa una ruptura con el pasado, sino una respuesta práctica y analítica a los nuevos retos y desafíos que presenta el sistema internacional para los Estados y para los esquemas integracionistas. En buena medida ello hace necesario buscar alternativas a las dinámicas tradicionales y formas cooperativas capaces de responder a las necesidades e intereses de múltiples actores.

Al respecto, A. Axline (1993a: 2-4) señala que la evolución de esa cooperación ha pasado por cuatro periodos más o menos definidos, que responden a cambios en el pensamiento y práctica de las acciones

de los países en desarrollo, PED. La primera cubre las décadas de los cincuenta y sesenta, en donde el polo de referencia fue la Comunidad Europea. Consistió en un esfuerzo por transferir a los PED los intentos de liberalización comercial aplicados en las economías industrializadas. Mientras que la teoría utilizada fue derivada de la teoría tradicional de la unión aduanera. La segunda generación corresponde a un avance en el modelo teórico utilizado para explicar el fenómeno, que está vinculado con los enfoques estructuralistas que dominaron el pensamiento sobre desarrollo, sobre todo en América Latina. Así la dinámica a partir de los esfuerzos integracionistas no solo responde al objetivo de la industrialización, sino a los cambios económicos y a la nueva visión sobre el desarrollo. En este cambio jugó un papel clave la difusión de la razón de la integración económica a través de la sustitución de importaciones, impulsada por las Comisiones Económicas de la Organización de Naciones Unidas, ONU (CEPAL, CEPA). Para A. Axline (1993a: 3):

El enfoque teórico de la cooperación regional había claramente cambiado de uno centrado en la integración económica como un medio para promover el comercio como un 'motor del crecimiento' a uno de integración económica como un medio de industrialización para el desarrollo económico. El enfoque sobre desarrollo también había cambiado de un énfasis sobre

los factores nacionales que limitan el crecimiento económico a una preocupación con la posición de los países en desarrollo en la economía mundial como un obstáculo para el desarrollo.

La tercera generación resulta de las críticas de los teóricos de la dependencia, quienes señalaron que los beneficios del esquema comercial se concentraban en los países ya más privilegiados de la región. Desde esa perspectiva, la cooperación regional responde a un rango de áreas que incluyen asuntos comerciales, de asistencia, políticos y de seguridad, que en su conjunto constituyen el ámbito de acción del regionalismo. Por consiguiente, se propuso el establecimiento de instituciones regionales que respondieran a las nuevas necesidades percibidas. Esto otorgó una mayor preponderancia al enfoque de economía política y al contexto global como parte de la cooperación regional.

El cuarto periodo tiene lugar durante los años ochenta y principios de la década siguiente y responde a dos tendencias: (i) un movimiento regresivo a la liberalización comercial, que incorpora una base de acuerdos bilaterales traslapados; y (ii) la cooperación específica sobre programas individuales entre varios países o grupos de países.

Mientras que E. Mansfield y H. Milner (1999: 597ss) precisan un poco más, al señalar que el regiona-

lismo del periodo 1920-1939 es atribuido a la inestabilidad de los Estados, lo cual impedía alcanzar soluciones multilaterales. Ello condujo a una mayor integración sobre una base regional y a la liberalización comercial sobre esa misma base. Lo que diferenció a este regionalismo del precedente fue el contexto político en el que tuvo lugar. Mientras que el regionalismo de la II Posguerra mostró una mayor concentración del comercio sobre una base regional por un mayor número de ACP y de AIR. Sin embargo, los efectos de esos acuerdos fueron distintos; aunque no se puede negar su incidencia en el volumen del comercio en todas las regiones.

En la década de los noventa ha habido un mayor auge de tales acuerdos y hoy más del 50% del comercio mundial opera bajo algún tipo de ACP. Así se identifican dos fases en la posguerra: (i) 1950-1970, caracterizada por el establecimiento de grandes esquemas regionales, que respondieron a la GF y el proceso de descolonización; y (ii) una ola a partir del final de la GF, en donde los ACP tuvieron más auge, caracterizada por altos niveles de interdependencia económica, mayor disposición de las potencias económicas a mediar en disputas comerciales y esquemas multilaterales que organizan las relaciones comerciales. Al mismo tiempo que ello fue la respuesta al empoderamiento de la ciudadanía, la mayor presencia de las empresas privadas, los sectores informales y los actores ilegales (particularmente grupos del crimen

transnacional organizado) que se desplazan a través de las fronteras estatales y regionales (cfr. Shaw, Grant, & Cornelissen 2012: 6).

Sobre lo que no existe claridad es en el hito o punto de referencia para determinar la existencia de un «nuevo regionalismo». Autores como A. Bhalla y P. Bhalla (1997: 17-8) advierten que el regionalismo de los años 1980 y 1990 difiere del «viejo regionalismo» porque las agrupaciones regionales iniciales fueron creadas por Estados con fases de desarrollo incipientes, por lo que percibieron en la integración la oportunidad de promover una rápida industrialización a través de las economías de escala y la estrategia de sustitución de importaciones. De ahí que «las agrupaciones regionales fueron inevitablemente formuladas en el marco de la planificación económica y la regulación gubernamental». Mientras que las nuevas agrupaciones se ubican bajo el «paradigma de la liberalización económica» y la apertura de mercados; a lo cual es necesario agregar los otros ámbitos de acción que hoy forman parte de la agenda integracionista. Por lo tanto, «la nueva onda del regionalismo está siendo vista menos en términos de ganancias de la creación/desviación del comercio y más en términos de economías de escala, diferencia de productos, ganancias eficientes y coordinación de políticas» (Bhalla & Bhalla 1997: 18). Por consiguiente, parece que la motivación primaria de este nuevo periodo responde más al propósito de asegurar el acceso a diferentes mer-

cados regionales para evitar una reducción en los flujos comerciales. Además, dado el creciente número de acuerdos regionales, hay una tendencia a formar parte de algún acuerdo propio o bien a unirse a uno existente para evitar ser marginado. Por eso algunos países que temen perder en el mercado europeo, comienzan a buscar oportunidad en el esquema Asia-Pacífico (cfr. Sohn 2004).

Lo anterior evidencia, una vez más, que un factor determinante en la decisión de participar en un esquema regional es el interés —en términos de corto y largo plazo— del Estado, condicionado por las expectativas, interacciones y experiencias pasadas y presentes sobre los resultados esperados.

Esta situación está creando una compleja red de AIR, en la que la mayoría de los miembros forman parte de varios esquemas, trasladando los ámbitos de acción de cada acuerdo. Esto obliga a replantear la forma en que se observa el fenómeno. Pero al mismo tiempo, genera un contexto en el que el denominado «regionalismo abierto» comienza a expresarse, como se señaló antes, y a responder a otras motivaciones más allá del auténtico regionalismo, tales como el fomento de regímenes democráticos, impulsados por determinados agentes internacionales.

Lo cierto de todo esto es que se está ante un periodo de transición:

13. De acuerdo con F. Aldecoa y N. Cornago (1998: 74) existen tres modelos de regionalismo: asiático, norteamericano y europeo. Según ellos esto no constituye un desprecio a los casos de América Latina, África y el mundo árabe, sino lo que sugiere es «que esos tres modelos anteriormente mencionados constituyen los tres modelos de referencia fundamental existentes en el mundo, en el momento de formular la estrategia del 'nuevo' regionalismo para responder a los desafíos sociales, económicos y políticos de la economía global». Agregan que parece razonable reconocer que existen ciertos valores compartidos que favorecen el regionalismo y la cooperación regional, tales como una misma tradición compartida u otra forma de identidad colectiva; de ahí que para el caso asiático «la cuestión de los valores puede abordarse por supuesto desde otras perspectivas. Así, numerosos analistas se muestran de acuerdo en subrayar, por ejemplo, que durante los años de guerra fría, y pese a las diferencias importantes entre sus miembros, el

...de una economía política internacional basada fundamentalmente en las relaciones entre Estados, y en los intercambios entre empresas sometidas a muy diferentes regulaciones de carácter estatal, en una nueva economía política global, muy diferente de la anterior, que plantea desafíos económicos, políticos y sociales de primer orden, y que impone, no sin importantes problemas de legitimación, y sin haber definido plenamente su relevo, la transformación del papel doméstico e internacional del Estado, como instancia privilegiada de regulación y gestión (Aldecoa & Cornago 1998; 60-1).¹³

En la década de los noventa, junto con el concepto del «momento unipolar», predominó una tendencia a pensar que el mundo giraría en torno a una tríada (Estados Unidos, Europa, Japón) y que el resto de la comunidad no tendría un rol importante en las decisiones de alta política internacional. Estos megabloques económicos serían el resultado de la sumatoria de agregados, sin ahondar en su naturaleza, composición y dinámica y sobre todo en las relaciones con terceros países o bloques. Esto generó una distorsión que la realidad de los últimos años demostró que no operaba en los términos propuestos por la tríada. Con el acelerado crecimiento de China y otras economías asiáticas, el fracaso del proyecto de establecer una Europa y la aparición de esquemas como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), al lado de las denominadas «economías emergentes» generó un nuevo escenario que condujo a otras formas de multipolarismo y multilateralismo.

Por consiguiente, según F. Aldecoa y N. Cornago (1998: 61), de lo

anticomunismo fue el más poderoso aglutinador de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático, ASEAN, por sus siglas en inglés. En la actualidad; sin embargo, como muestra la propia participación de Vietnam y China en las iniciativas en curso, tal ideología ha perdido gran parte de su poder movilizador, incluso si sus perfiles parecieran reconocerse de algún modo en la exclusión de Rusia, hasta la sexta Cumbre celebrada en Kuala Lumpur en 1998, del Fórum APEC» (Aldecoa & Cornago 1998: 82).

que se trata es de «analizar la existencia de tres grandes modelos de rearticulación de las relaciones entre la economía, la política y la sociedad, en el plano internacional, y a su vez, en el seno de cada Estado, sustancialmente diferentes de las que caracterizaron el orden que surgió de la posguerra».

Además es necesario reconocer que en las últimas dos décadas, pero sobre todo a lo largo de los años noventa, hay una tendencia de los Estados a asumir compromisos internacionales en áreas temáticas consideradas propias de la política doméstica. Esto puede llegar a tener implicaciones de gran magnitud, «en la medida en que la erosión de la autonomía subestatal por la adopción de tales compromisos internacionales, pudiera poner en entredicho la filosofía política, y la propia arquitectura formal, del principio de la autoorganización del Estado» (Aldecoa & Cornago 1998; 62). Este proceso de transformación de la arquitectura doméstica se ve acelerado por la dinámica de los AIR y de la creación de numerosos regímenes internacionales; que tiene lugar al mismo tiempo en que se produce el citado cambio en la arquitectura sistémica.

Vista esta situación, se llegan a establecer las diferencias entre el «viejo» y el «nuevo» regionalismo, pues responde a los cambios en el orden económico, político y social. Así el «viejo regionalismo» estuvo más relacionado a la política de bloques en torno a la seguridad colectiva.

va y los argumentos de la solidaridad poscolonial; es decir, en una visión geopolítica, que comenzó a modificarse en la década de los setenta hacia una visión geoeconómica, para alcanzar en la década de los noventa el esquema de geosociedad, que reconoce «una mayor atención a las dimensiones sociales de la agenda

internacional, así como a las posibilidades de formular la política social en el contexto de erosión del papel del Estado como instancia clave de regulación y gestión» (Aldecoa & Cornago 1998; 64). Sobre las diferencias entre ambos tipos de regionalismo véase la tabla 2.

TABLA 2

DIFERENCIAS ENTRE 'VIEJO' Y 'NUEVO' REGIONALISMO

'viejo' regionalismo	'nuevo' regionalismo
Convivencia de manifestaciones de economía capitalista y planificada.	Predominio de las tesis del mercado como el principio organizativo, funcional y normativo.
Basado en la homogeneidad sociocultural entre Estados, producto de historia común, proximidad geográfica y afinidad cultural.	Heterogeneidad de los componentes, reconociendo la unidad y la diversidad y relatividad del factor geográfico como criterio de participación.
Homogeneidad de sistemas y regímenes políticos.	Diversidad de modelos existentes.
Existencia de percepciones comunes sobre seguridad y de prioridades de política exterior.	Grupos con diferentes percepciones sobre esos temas y la forma de inserción en el mundo.
Establecido entre Estados con situaciones económicas y sociales similares.	Estados con estructuras económicas y sociales y niveles de renta diferentes.
Carácter cerrado, introvertido y excluyente.	Abierto, que permite múltiples relaciones interregionales.
Carácter intergubernamental y persistencia de ámbitos domésticos excluyentes.	Difusión de la frontera entre lo doméstico y lo regional y gran impacto doméstico.
Proceso político de carácter exclusivamente intergubernamental.	Proceso político más abierto y mayor participación de actores no estatales.
Igualdad en el compromiso de las partes e igual ritmo en las estructuras de cooperación.	Existencia de formas de geometría variable, reconociendo una integración funcional y sectorial.
Principio de diferencia sectorial con organismos operando en áreas específicas.	Carácter más integrado de los ámbitos de acción, sin una división estricta.

Fuente: Aldecoa & Cornago 1998.

F. Aldecoa y N. Cornago (1998: 68) consideran que la variable explicativa clave en la transición del «viejo» al «nuevo» regionalismo es la estructural; mientras que R. Väyrynen (2007; 42) se inclina por el componente funcional. Lo primero sugiere que «los recientes desarrollos institucionales responden no tanto a los cálculos de interés, o las percepciones de los actores involucrados en tales procesos como a las transformaciones estructurales de la sociedad internacional contemporánea». Por supuesto, esto implica una referencia a la globalización. Lo segundo alude a los espacios sociales, a la construcción de identidades, a la iconografía, lugares y flujos, por supuesto sin olvidar las regiones económicas.

Algunas consideraciones finales

Es necesario anotar que en los últimos años ha habido un cambio significativo en los conceptos de Estado, sociedad y mercado, que varían las versiones de Bodino, Weber y Smith, conduciendo no solo a la ya mencionada nueva arquitectura sistémica, sino al inicio de una fase pos-westfaliana en términos de la naturaleza de la agencia estatal. Esto tiene repercusiones en los esquemas regionales, lo que permite hacer la diferencia entre «viejo» y «nuevo» regionalismo indicada antes; pero también reconocer tipos de regionalismo que responden, a las particularidades de cada región.

Ahora bien, el «nuevo regionalismo», para lograr sustituir al precedente, requiere de bases más sólidas que las construidas para el anterior. Incluso, téngase en cuenta que el nuevo modelo había echado raíces antes del fin de la GF, pero su consolidación solo fue posible con el colapso del sistema internacional bipolar (Fawcett 1995: 17). A ello se suma una *nueva actitud hacia la cooperación internacional*, que se expresa en un contexto en el cual la globalización, el globalismo y el multilateralismo se hacen evidentes y permiten la subsistencia de distintos niveles y dimensiones en un escenario cruzado por nuevos elementos en la cooperación internacional. Además, es necesario señalar que hay una *descentralización del sistema internacional*, lo cual fortalece al regionalismo, que para los PED ha significado un ajuste en la forma como se manejan los asuntos regionales en escenarios dominados por superpotencias. Esto es parte de un cambio en los argumentos de las élites de esos países respecto a los asuntos de seguridad (Fawcett 1995: 17-23) —un tema vital para los agentes internacionales—.

A los cambios políticos se agregan los económicos. Hay que tener en cuenta que «para muchos países la marginalización económica representa una mayor amenaza que aquella de la sensación de marginalización de seguridad que ha acompañado el fin del sistema bipolar. Pensar regionalmente en el nivel económico es no menos importante que reflexionar regionalmente en el

nivel estratégico» (Fawcett 1995: 23). En la praxis ambos procesos –el político y el económico– se complementan y condicionan, creando una dinámica particular en las ri.

El «nuevo regionalismo» es un avance importante sobre las versiones previas de la teoría de la integración regional (sobre todo de las funcionalista, neofuncionalista, institucionalista y neoinstitucionalista). Por lo que constituye una ruptura de la tradición al explorar formas de cooperación transnacional y de flujos a través de las fronteras en perspectiva comparativa, histórica y multinivel (Mittelman 1999: 25-6). En el caso de Centroamérica, esto significa que no es posible limitarse a observar la regionalización como un proceso entre gobiernos. Es necesario considerar lo que se ha denominado en otro momento como la «integración informal» entre pueblos y comunidades epistémicas.

El problema con esta nueva versión de la dinámica regional es que se pretende romper con la dimensión espacial, para caer más en el multilateralismo, el sectorialismo, la globalización y otras tendencias que no corresponden a la realidad de las regiones. Esto es lo que lleva a autores como J. Mittelman (1999: 27-33) a considerar que el regionalismo de los años noventa no está orientado sobre una base territorial autártica, como en décadas previas. Se trata más bien de la concentración de poderes políticos y económicos en el contexto de una economía global, con múltiples flujos interre-

gionales e intrarregionales. Esto hace necesario distinguir entre región «formal» y «real». Sin embargo, ello impide analizar la dinámica regional a la luz de las identidades e intereses de los agentes internacionales y debilita la explicación de los fenómenos en esa dimensión espacial en la que se construye una nueva identidad, en contraste con la que procura construir el multilateralismo y la globalización.

De ahí que sea posible definir el «nuevo regionalismo» como «un proceso multidimensional de integración regional que incluye aspectos económico-políticos, sociales y culturales. Es un paquete más que una política individual y va más allá de la idea de libre comercio; es decir, la interrelación de mercados nacionales más o menos aislados previamente en una unidad económica funcional» (Hettne 1999: 17). Pero hay que tener en cuenta que este proceso ocurre de manera simultánea con aquel que procura crear un nuevo orden que sustituya al del mundo bipolar de la GF. Sin embargo, no hay precisión de conceptos, e incluso el punto de partida que utilizan la mayoría de las escuelas es diferente. Esto hace que muchos consideren que se trata de un solo fenómeno con distintas expresiones y niveles de cooperación, tanto interestatal como interregional e internacional (Lähteenmäki & Kähkönen 1999: 204). Por lo tanto, las teorías y los marcos teóricos clásicos, amparados al paradigma realista, resultan hoy débiles, imprecisos y hasta ob-

soletos para entender y explicar los eventos internacionales.

En definitiva la naturaleza y características de región, regionalismo y regionalización son fundamentales para explicar y entender los procesos de integración regional, más allá de percibir estos como un simple traslado de competencias y responsabilidades de los Estados a instituciones regionales. Difícilmente puede haber un proceso integracionista que pueda consolidarse sin el trasfondo de una región y de un alto grado de regionalismo y regionalidad. A ello se agrega la construcción de una identidad regional que permita a la gente sentirse parte del fenómeno y no percibirlo como el resultado de una gestión estrictamente gubernamental. De ahí la importancia de consolidar una teoría del regionalismo y la integración regional desde la realidad propia del siglo XXI y no basada en las premisas clásicas de lo que sería la noción de la segunda mitad del siglo XX, caracterizada por la GF; pero que reconozca las particularidades de cada región y proceso. En el caso de Centroamérica esto es una tarea urgente, pues a la fecha no se ha sistematizado y teorizado la experiencia de las últimas décadas.

Bibliografía

Alagappa, Muthiah. 1995. "Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis"

Review of International Studies. 21: 359-387.

Aldecoa Luzárraga, Francisco y Noé Cornago Prieto. 1998. "El Nuevo Regionalismo y Reestructuración del Sistema Mundial" *Revista Española de Derecho Internacional*. L(1): 59-113.

Axline, Andrew. 1993a. "Introduction" in *The Political Economy of Regional Cooperation. Comparative Case Studies*; edited by W. Andrew Axline. London; Fairleigh Dickinson University Press. Pp. 1-6.

_____. 1993b. "Comparative Case Studies of Regional Cooperation Among Developing Countries" in *The Political Economy of Regional Cooperation. Comparative Case Studies*; edited by W. Andrew Axline. London; Fairleigh Dickinson University Press. Pp. 7-33.

Bhalla, A.S., and P. Bhalla. 1997. *Regional Blocks. Buildings Blocks or Stumbling Blocks?*. New York; St. Martin's Press.

Caldentey del Pozo, Pedro. 2001. *El Desarrollo Económico de Centroamérica en el Marco de la Integración Regional*. Tegucigalpa: BCIE.

Caporaso, James. 1996. "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulator-

- ry or Post-Modern?" *Journal of Common Market Studies*. 34(1): 29-52.
- Fawcett, Louise. 1995. "Regionalism in Historical Perspective"; in *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, edited by Louise Fawcett and Andrew Hurrell. New York; Oxford University Press. Pp. 9-73.
- Guzzini, Stefano. 1993. "Structural Power. The Limits of Neorealist Power Analysis"; *International Organization*. 47(3): 443-478.
- Hettne, Björn. 1999. "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation" in *Globalization and the New Regionalism*; edited by Björn Hettne, Andras Inotai, and Osvaldo Sunkel. New York; St. Martin's Press. Pp. 1-24.
- Hurrell, Andrew. 1995b. "Regionalism in Theoretical Perspective"; edited by Louise Fawcett and Andrew Hurrell. New York; Oxford University Press.
- Lähteenäki, Kssa, and Jyrki Käkönen. 1999. "Regionalization and its Impact on the Theory of International Relations" in *Globalization and the New Regionalism*; edited by Björn Hettne, Andras Inotai, and Osvaldo Sunkel. New York; St. Martin's Press. pp. 203-227.
- Mansfield, Edward; and Helen V. Milner. 1999. "The New Wave of Regionalism" *International Organizations*. 53(3): 589-627.
- Mittelman, James. 1999. "Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization" in *Globalization and the New Regionalism*; edited by Björn Hettne, Andras Inotai, and Osvaldo Sunkel. New York; St. Martin's Press. pp. 25-50.
- Morales, M. 2007. «Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina». *CONfines*. 3(5): 65-80.
- Murillo, Carlos. 2002. *Regímenes de integración regional. Una aproximación teórica*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Niemann, Michael. 2000. *A Spatial Approach to Regionalism in the Global Economy*. Great Britain: MacMillan Press Ltd.
- Pan, Shaohua. 1997. *Regionalism in the World Political Economy. An Empirical Assessment and A Conceptual Framework*. UNV/IAS Working Paper. No. 38. <http://wumedia.ias.unu.edu>
- Remiro Brotóns, Antonio. 1999. "Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden

- Mundial" *Revista Española de Derecho Internacional*. LI(1): 11-57.
- Shaw, T., J. Grant, and S. Cornelissen. 2012. «Introduction and Overview: The Study of New Regionalism(s) at the Start of the Second Debate of the Twenty-First Century» in *The Ashgate Research Companion to Regionalism*; edited by T. Shaw, J. Grant, and S. Cornelissen. England; Ashgate Publishing. Pp. 3-30.
- Sohn, B. 2004. «Towards A New Regionalism in East Asia». *Journal of Economic Integration*. 19(3): 499-518.
- Taylor, Paul. 1993. *International Organizations in the Modern World. The Regional and Global Process*. London; Pinter Publishers.
- Väyrynen, R. 2003. «Regionalism: Old and New». *International Studies Review*. 5(1): 25-51.
- Winters, Alan. 1996. *Regionalism versus Multilateralism*. Washington D.C., World Bank. Disponible en: <http://www.worldbank.org> ◇

Centroamérica: La gestión integrada de fronteras en cifras

ICAP*

LA SECCIÓN ANALIZA INFORMACIÓN RELACIONADA CON UNA SERIE DE ASPECTOS RELEVANTES SOBRE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS CENTROAMERICANA, RESALTANDO EL USO DE ALGUNAS VARIABLES QUE MUESTRAN A LA REGIÓN COMO UN CASO PARTICULAR DE ANÁLISIS. LO ANTERIOR DEBIDO A QUE EN UN ÁREA GEOGRÁFICAMENTE PEQUEÑA SE ENCUENTREN AMPLIOS ESPACIOS EN LOS QUE SE COMPARTEN LAS FRONTERAS, ASÍ COMO ZONAS DE ADMINISTRACIÓN CONJUNTA EN LAS QUE PARTICIPAN TRES ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN DE UNO O VARIOS RECURSOS COMPARTIDOS.

PALABRAS CLAVES: RELACIONES INTERNACIONALES; FRONTERAS; SEGURIDAD REGIONAL; CENTROAMÉRICA

KEY WORDS: INTERNATIONAL RELATIONS; BOUNDARIES; REGIONAL SECURITY; CENTRAL AMERICA

En esta sección se muestra la investigación de fuentes secundarias realizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, sobre datos relacionados a la Gestión Integrada de Fronteras, la misma se encuentra en el marco del Proyecto *Diplomado en Seguridad*

Fronteriza y Gestión Integrada de Fronteras.

Este diplomado ejecutado por el ICAP es parte de una serie de proyectos que ha realizado el Programa Regional de Seguridad Fronteriza SEFRO, el cual fue creado en el 2011 como parte de los esfuerzos conjuntos de la Unión Europea, UE, y el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, para la colaboración e integración de todos los actores claves en el control fronterizo.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 1° de setiembre del 2014.
Aceptado: 27 de setiembre del 2014.

zo a nivel nacional y regional, el cual es uno de los principales objetivos del Programa SEFRO.

Es por ello y con el apoyo de los insumos acumulados a lo largo del proceso académico desarrollado durante el 2013 y 2014, emanan los siguientes cuadros estadísticos, que agrupan datos relativos a las principales variables (legal, comercio, geografía, población) que intervienen en la gestión de las fronteras de Centroamérica.

Se integran datos acerca de los principales regímenes jurídicos que norman la seguridad fronteriza en la región, desde lo comercial, pasando por el tema de resguardo a los derechos humanos y el ámbito delictivo.

También se incluye información sobre el tráfico de personas en fronteras centroamericanas y la delimitación de las mismas, así como estadísticas sobre los municipios limítrofes en el listmo.

La sección Cifras de la Revista Centroamericana de Administración Pública incluye el análisis de

dos regiones especiales en las que confluyen una serie de factores que hace que el manejo fronterizo de dicha zona sea particular y complejo. Nos referimos a la Región Trifinio, en la que comparten frontera los países de El Salvador, Honduras y Guatemala en torno a una serie de cuencas hidrográficas de importancia entre las que se encuentra el río Lempa (El Salvador, Guatemala, Honduras), río Motagua (Honduras-Guatemala) y el río Ulua (Honduras-Guatemala).

Por otro lado, también contiene esta sección cuadros estadísticos sobre el Golfo de Fonseca, como espacio de interacción fronteriza entre los Estados centroamericanos de El Salvador, Honduras y Nicaragua. A pesar de los conflictos que han tenido lugar en este espacio, el mismo constituye una zona de encuentro para las poblaciones de los tres Estados parte.

Se cierra este apartado con un recuadro acerca de los principales pasos fronterizos que son atendidos por el Programa Regional de Seguridad Fronteriza SEFRO ◇

CUADRO No. 1

CENTROAMÉRICA:

NORMATIVA COMERCIAL REGIONAL QUE APOYA LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

Normativa / País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Código Aduanero Único Centroamericano	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Reglamento del Código Aduanero Único Centroamericano	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Chile	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Tratado sobre inversión y comercio de servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO No. 2
CENTROAMÉRICA:
PRINCIPALES BIENES DE EXPORTACIÓN*
2013

Bienes de exportación	Valor en \$
Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido	3,290,601,005
Frutas y frutos comestibles	3,080,380,740
Café, té, yerba mate y especias	2,592,298,386
Azúcares y artículos de confitería	1,713,609,682
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía y cinematografía	1,585,227,036

* Los primeros cinco productos de exportación.

Fuente: *Elaboración propia con datos del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.*

CUADRO No. 3**CENTROAMÉRICA:****NORMATIVA REGIONAL DE SEGURIDAD QUE APOYA LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS****2014**

Normativa / País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Belice	República Dominicana
Tratado Marco de Seguridad Democrática.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Tratado sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, apropiados o retenidos ilícita o indebidamente.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Código de conducta en materia de transferencias de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilícito de Drogas.	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación vigente

CUADRO No. 4
CENTROAMÉRICA:
NORMATIVA REGIONAL DE SEGURIDAD EN RELACIÓN A LA TRATA DE PERSONAS
2014

Normativa / País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Belice	República Dominicana
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	SI	SI	SI	SI	SI	SI	--	SI
Convención Belem do Pará	SI	SI	SI	SI	SI	SI	--	SI
Convención sobre los Derechos del Niño	SI	SI	SI	SI	SI	SI	--	SI
Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	SI	SI	SI	SI	SI	SI	--	--
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas	SI	SI	SI	NO	SI	SI	--	SI

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación vigente.

CUADRO No. 5
CENTROAMÉRICA:
NORMATIVA FRONTERIZA VIGENTE
2014

Normativa / País	Países firmantes del Tratado	Año de la firma
Tratado de Límites Cañas Jerez	Costa Rica - Nicaragua	15 de abril de 1858
Tratado Gamez - Bonilla	Nicaragua - Honduras	7 de octubre de 1894
Tratado General de Paz	El Salvador - Honduras	30 de octubre de 1980
Sin datos	Honduras - Guatemala	Sin datos
Tratado de Límites Echandi-Fernández	Costa Rica - Panamá	1° de mayo de 1941
Límite Guatemala - Belice	Guatemala - Belice	En disputa actualmente
Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio	Guatemala - El Salvador - Honduras	12 de noviembre de 1986

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación vigente.

CUADRO No. 6
CENTROAMÉRICA
FLUJOS DE PERSONAS QUE TRANSITAN LAS ADUANAS
No. DE PERSONAS
2013

Pasos fronterizos	Ingresos anuales	Egresos anuales
Costa Rica – Panamá - Paso Canoas	50,173	46,182
Nicaragua - Honduras	Sin datos	Sin datos
Costa Rica - Nicaragua - Peñas Blancas	432,759	429,878
Costa Rica - Nicaragua - Los Chiles	18,509	19,234
Guatemala - El Salvador - Valle Nuevo	496,533	358,337
Guatemala - Honduras - El Cinchado	36,884	38,689
Guatemala - Honduras - El Florido	43,890	49,319
El Salvador - Honduras	Sin datos	Sin datos
Belice - Guatemala	Sin datos	Sin datos

Fuente: Datos de los Sistemas Estadísticos de Migración de los países centroamericanos, 2014.

CUADRO No. 7
CENTROAMÉRICA
EXTENSIÓN DE LAS FRONTERAS
EN KILÓMETROS

2013

País	Cantidad
Guatemala - Belice	266
Guatemala - El Salvador	203
Guatemala - Honduras	256
Honduras - El Salvador	342
Honduras - Nicaragua	922
Nicaragua - Costa Rica	309
Costa Rica - Panamá	330

Fuente: Elaborado a partir de información de los servicios de fronteras y el Facebook de la Central Intelligence Agency, CIA, 2013.

CUADRO No. 8
CENTROAMÉRICA
MUNICIPIOS FRONTERIZOS POR PAÍS

2014

País	Cantidad
Guatemala	43
Belice	4
Honduras	56
El Salvador	40
Nicaragua	24
Costa Rica	10
Panamá	8

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO No. 9
CENTROAMÉRICA
CUENCAS LIMÍTROFES
EN KILÓMETROS

Países	Cuenca Limítrofe	Extensión total de la cuenca	Extensión de la cuenca sobre la frontera
Belice - Guatemala	Sartún	110	50
Guatemala - Honduras	Motagua	486	16
Guatemala - El Salvador	Paz	134	134
Honduras - El Salvador	Lempa	420	360
Honduras - Nicaragua	Coco	680	593
Nicaragua - Costa Rica	San Juan	190	126
Costa Rica - Panamá	Sixaola	146	74

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información sobre la extensión de las cuencas y gobernabilidad e instituciones en las Cuencas transfronterizas de América Central y México (2009).

CUADRO No. 10
PLAN TRIFINIO
MUNICIPIOS QUE LO INTEGRAN POR PAÍS

El Salvador	Guatemala	Honduras	
Metapan	Agua Blanca	Otopeque	San Agustín
Masahuat	Asunción Mita	Santa Fe	Concepción - Otopeque
Santa Rosa Guachipilín	Atescatempa	Mercedes	Santa Rita
San Antonio Pajonal	Camotan	Concepción	Cabañas
Citala	Concepción las Minas	Sinuapa	San Fernando
La Palma	Ipala	San Francisco del Valle	Fraternidad
Santiago de la Frontera	Quetzaltepeque	San Marcos	Copan Ruinas
San Ignacio	San Jacinto	La Labor	
	San José la Arada	Sensenti	
	Chiquimula	Dolores Merendón	
	San Juan Ermita	Belen Gualcho	
	Olopa	Lucerna	
	Jocotan	La Unión	
	Esquipulas	San Jorge	
	Santa Catarina Mita	La Encarnación	

Fuente: Tomado de Comisión Trinacional del Plan Trifinio, Secretaría Ejecutiva Trinacional, 2014.

CUADRO No. 11
PLAN TRIFINIO
PROYECTOS QUE ACTUALMENTE SE EJECUTAN

2014

Nombre del Proyecto	Cooperante o Unidad Ejecutora	Temática del Proyecto
Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Turismo Sostenible en la Región del Trifinio	Comisión Trinacional del Plan Trifinio	Medio Ambiente
Manejo de Cuencas en la Región Trifinio	Banco Alemán de Desarrollo	Medio Ambiente
Programa Bosques y Agua	Comisión Trinacional del Plan Trifinio	Medio Ambiente
Innovaciones en cadenas de valor sostenibles de Hortalizas especiales en la región del Trifinio	Comisión Trinacional Plan Trifinio - Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE	Medio Ambiente
Proyecto Trinacional de Café Sostenible	International Coffee Partners, ICP, y Tim Hortons	Desarrollo Sostenible

Fuente: Comisión Trinacional del Plan Trifinio, 2014.

CUADRO No. 12
CENTROAMÉRICA
COMISIONES BINACIONALES

Estados Parte	Principales Temas	Convocatorias
Comisión Binacional Guatemala - Honduras	Negociaciones, búsqueda de acuerdos, acciones en los ámbitos políticos, sociales, económicos y de cooperación.	26 de febrero 2014
Comisión Binacional Honduras - El Salvador	Fortalecimiento de las relaciones entre ambos países, así como dar seguimiento a la declaración de Managua 2007 respectiva al Golfo de Fonseca.	28 de junio 2014
Comisión Binacional El Salvador - Guatemala	Seguridad, migratorios, económicos, cooperación, ambiente y recursos naturales.	15 de junio de 1995 (datos de la segunda reunión)
Comisión Binacional Costa Rica - Nicaragua	Asuntos de seguridad y migración, asuntos de economía y comercio, asuntos de cooperación y desarrollo.	Año 1991
Comisión Binacional Panamá - Costa Rica	Medio ambiente, infraestructuras, comercio, energías renovables, agropecuario, desarrollo social.	18 de enero 2010

Fuente: Ministerios y Secretarías de Relaciones Exteriores de los Estados Centroamericanos.

CUADRO No. 13**ZONA TRIFINIO
POBLACIÓN Y TERRITORIO QUE LO COMPONEN**

País	Población aproximada		Territorio aproximado	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
El Salvador	20	140,000 habitantes	15	1131,15 km ²
Guatemala	57	399,000 habitantes	45	3393,15 km ²
Honduras	23	161,000 habitantes	40	3016,40 km ²
Total	100	700,000 habitantes	100	7541,00 km²

Fuente: *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina: La Experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas, 2007.*

CUADRO No. 14**ZONA TRIFINIO
PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

Actividad-Productividad	Sub-actividades que la componen
Agricultura	Grano Básico - Arroz
	Grano Básico - Frijol
	Grano Básico - Sorgo
	Grano Básico - Maíz
	Frutas Tropicales
	Uso poco regulado de Recursos Forestales
Ganadería	Ganadería Vacuna
	Ganadería de Leche
Turismo	Turismo Religioso: Catedral de Esquipulas en Guatemala
	Turismo Arqueológico: Visitas a las ruinas maya de Copán en Honduras
Comercio	Mercado de Ocotepeque - Honduras
	Presencia Industrial y Servicios Financieros Metapán – El Salvador

Fuente: *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina: La Experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas, 2007.*

CUADRO No. 15
GOLFO DE FONSECA
POBLACIÓN Y TERRITORIO QUE LO COMPONEN

País	Población aproximada		Extensión limítrofe aproximada	
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad
El Salvador	24	328,000 habitantes	20	49 km
Honduras	39	534,300 habitantes	50	122 km
Nicaragua	37	506,900 habitantes	30	73 km
Total	100	1,370,000 habitantes	100	244 km

Fuente: Cooperación Transfronteriza e Integración en América latina: La Experiencia del proyecto Fronteras Abiertas, 2007.

CUADRO No. 16
GOLFO DE FONSECA
PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Actividad-Productividad	Sub-actividades que la componen
Agricultura	Melón
	Maní
	Sésamo
	Caña de azúcar
	Algodón
Ganadería y pesca	Ganadería vacuna
	Pesca artesanal
Extracción de materia prima	Madera
	Sal

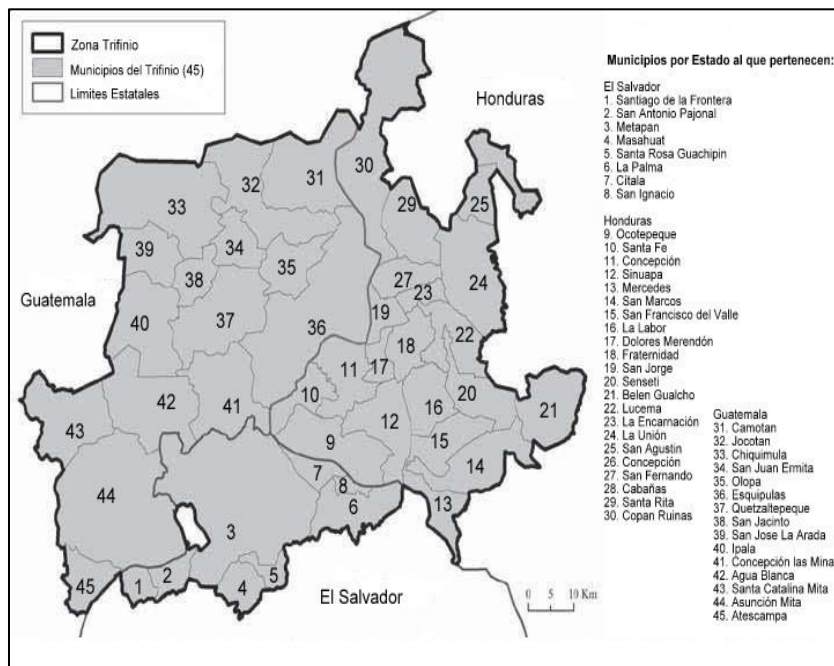
Fuente: Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina: La Experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas, 2007.

CUADRO No. 17
PROGRAMA SEFRO
PASOS FRONTERIZOS IDENTIFICADOS
EN REUNIONES BILATERALES
2012

Actividad-Productividad	Sub-actividades que la componen
Costa Rica	Peñas Blancas Nicaragua - Costa Rica
	Paso Canoas Costa Rica - Panamá
	Aeropuerto Juan Santamaría
El Salvador	El Amatillo Honduras - El Salvador
	La Hachadura El Salvador - Guatemala
	Las Chinamas El Salvador - Guatemala
Guatemala	Tecún Umán México - Guatemala
	Valle Nuevo Guatemala - El Salvador
	Agua Caliente Guatemala - Honduras
	El Carmen México - Guatemala
Honduras	Guasaule Honduras - Nicaragua
	Agua Caliente Honduras - Guatemala
	El Amatillo Honduras - El Salvador
Nicaragua	Peñas Blancas Nicaragua - Costa Rica
	Guasaule Nicaragua - Honduras
	Las Manos Nicaragua - Honduras
Panamá	Aeropuerto Tocumen
	Paso Canoas Panamá - Costa Rica
	Puerto Obaldía Panamá - Colombia

Fuente: Resultados SEFRO 2012, 2012.

MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA ZONA TRIFINIO



Fuente: *Lecciones Aprendidas en el Marco del Plan Trifinio (2012)* y *La Cooperación Transfronteriza en la región Trifinio y la difusión de Modelos Europeos de gobernanza de las Fronteras en América Latina (2013)*.

Constitucionalidad e institucionalidad del SICA*

César Ernesto Salazar Grande**

ESTE TRABAJO SE CENTRA EN EL ANÁLISIS DEL SIGNIFICADO QUE DEBE TENER LA EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD DE DERECHO, PARA ELLO SE ANALIZA LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL ACTUAL DEL SICA, DESDE EL PATRIMONIO CONSTITUCIONAL CENTROAMERICANO HASTA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS CREADOS POR EL PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA Y SUS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS Y ACTOS DERIVADOS, CON EL OBJETO DE CREAR UN ESPACIO DE REFLEXIÓN EN LA COMUNIDAD ACADÉMICA RELATIVA A SI ÉSTA ORGANIZACIÓN CUENTA CON CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES PARA ESA CATEGORIZACIÓN.

PALABRAS CLAVES: RELACIONES INTERNACIONALES; SICA; JURISPRUDENCIA; INTEGRACION ECONOMICA

KEY WORDS: INTERNATIONAL RELATIONS; SICA; JURISPRUDENCE; ECONOMIC INTEGRATION

Introducción

En la Declaración de Tegucigalpa de 1991 se reitera que para alcanzar la paz firme y duradera es indispensable asegurar las condicio-

nes de vida adecuada para los pueblos de la región y que el desarrollo humano y la superación de las desigualdades sociales son retos fundamentales para la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

* Las ideas expresadas en este artículo fueron publicadas por primera vez por Salazar Grande. C.E. El Derecho Comunitario y la construcción institucional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Razones para una reforma en el SICA. Editado por Santos Carrillo, f. y Pozo Tebas O. Diálogo sobre una integración dinámica y singular en América Latina. En Colección de estudios centroamericanos N°4, San Salvador. 2013.

** Licenciado en Derecho. Asesor Legal de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA.

Correo electrónico: csalazar@sica.int

Recibido: 13 de junio del 2014.

Aceptado: 20 de agosto del 2014.

En la misma Declaración de Presidentes se hace referencia a la adopción del Protocolo de Tegucigalpa mediante el cual se constituyó el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, que enmarca a toda la estructura orgánica de la región para realizar la integración en todos sus ámbitos, asegurando con ello el cumplimiento de los principios y propósitos del Protocolo de Tegucigalpa, así como el cumplimiento de las decisiones de la Reunión de Presidentes.

De acuerdo al Artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa la estructura institucional regulada anteriormente estará vinculada al SICA, y en el Artículo 9 se establece que todos deben guiarse por los propósitos y principios del Protocolo. Además, impone al SICA la obligación de velar por la eficiencia y eficacia del funcionamiento de sus órganos e instituciones asegurando la unidad y la coherencia de su acción intrarregional.

En la XIII Reunión de Presidentes se establecen las bases de la coordinación interinstitucional en la que figuraban todas las instancias creadas antes del Protocolo de Tegucigalpa, las cuales junto a la Secretaría General, estarían llamadas a conformar la organización central del SICA.

El presente artículo analizará si la institucionalidad efectivamente funciona bajo el concepto de comunidad e integralidad del proceso, haciendo un esfuerzo de resumen

analítico sobre aspectos dogmáticos de toda organización comunitaria con el propósito de generar el debate entre todos los sujetos involucrados en este proceso.

Patrimonio constitucional de los Estados parte

Cualquier análisis institucional del SICA debe realizarse a partir del estudio de la aspiración constitucional de los Estados parte, con el objeto de cumplir a cabalidad el mandato constitucional y no tener otra aspiración que no sea la de cumplir su Carta Magna. Este aspecto constituye uno de los temas de fondo a la hora de realizar cualquier planteamiento institucional, ya sea que se quiera una nueva estructura, para saber hasta dónde se puede llegar y cuál es el límite de esa aspiración, o sea que se quiera enmendar la estructura actual, a la hora de analizar el Tratado Marco que da vida al SICA, para interpretarlo en su correcta dimensión y hacer una propuesta mucho más funcional.

En este artículo se partirá con una afirmación: "El SICA ES UNA COMUNIDAD ECONÓMICA Y POLÍTICA" a partir de lo dispuesto en el Artículo 1° del Protocolo de Tegucigalpa. Esta afirmación es la aspiración constitucional de nuestros países de conformidad al análisis que se realiza a continuación.

El Artículo 171 numeral 2 de la Constitución de la República de

Guatemala establece que corresponde también al Congreso: "Aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando: 2. Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano."

En la Constitución de la República de Costa Rica, el Capítulo II de las atribuciones de la Asamblea, en el Artículo 121 establece:

"Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros".

Por su parte, el Artículo 89 párrafo segundo de la Constitución de

la República de El Salvador establece que:

"El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del Istmo Centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales"

República Dominicana incluye en la Constitución del 2010 el Artículo 26 numeral 5:

"...La República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región. El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración"

La Constitución de la República de Nicaragua privilegia la integración regional y propugna por la reconstrucción de la Gran Patria

Centroamericana, disponiendo además que el pueblo de Nicaragua es parte integrante de la nación centroamericana. Nicaragua no se ajusta a un sistema comunitario, pero lo hace a cualquier sistema que sea necesario para conseguir el bien común de los nicaragüenses en el estadio internacional; entonces, esta disposición no nos ata a un sistema comunitario supranacional, es progresista, es abierta, pero permite el sistema supranacional, porque si se necesita, puede haber suscripción de tratados que contemplen la creación de un ordenamiento jurídico comunitario.

Asimismo, la Constitución de la República de Honduras establece que su parlamento puede aprobar tratados que cedan soberanía, que es mucho más amplio.

La Constitución de la República de Panamá y Belice no tienen una norma expresa sobre la posibilidad de suscribir tratados que creen un ordenamiento jurídico comunitario, pero hay disposiciones en el preámbulo de la Constitución de Panamá, que prevé la integración regional. En relación a la pertinencia de vincularse a un ordenamiento jurídico del Sistema, Belice y Panamá han sido muy claros y rigurosos de respetar el Derecho Internacional Público y ellos saben que los pactos se cumplen de buena fe y que el principio universalmente reconocido en el campo internacional como *pacta sunt servanda*, que sí está prescri-

to en sus Constituciones, al firmar el Protocolo de Tegucigalpa y al crear esa organización institucional, Panamá y Belice están comprometidos a reconocerla, aplicarla y defenderla con fines del bien común de todos los centroamericanos, y en ese sentido, ellos van a cumplir sus compromisos ante su Constitución de la forma en que lo deban hacer, que es a través de un sistema comunitario.

En definitiva este pequeño pero útil análisis de las constituciones, en lo que se refiere a las disposiciones que permiten la construcción de un ordenamiento jurídico comunitario, demuestran que las constituciones de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana preceptúan de forma expresa que pueden suscribirse y ratificarse tratados que permitan la construcción de un ordenamiento jurídico comunitario y que los otros Estados se vinculan de buena fe, por lo que hablar de dicho ordenamiento, de dichos conceptos, no puede ser inconstitucional, más bien el Estado en su conjunto (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) están obligados a cumplir la Constitución mediante la creación, aplicación y defensa de esa comunidad económica y política.

Por tanto, se puede asegurar que existe una obligación de los Estados de crear un sistema institucional que construya una comunidad jurídica comunitaria con fines del bien común.

El ordenamiento jurídico

De acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa, el SICA es una persona jurídica distinta a la de los Estados Miembros, como se concluye en este acápite se verá que la afirmación es correcta. Esto obliga a analizar en los siguientes contenidos de este artículo si efectivamente el SICA cumple con las siguientes condiciones: si tiene un ordenamiento jurídico propio; si es así, si a sus órganos se les delega competencias; si cuentan con poder para poder cumplirlas; si estos tienen un sistema de toma de decisiones efectivo y democrático, y por último, si convive actualmente en una Comunidad de Derecho.

Existencia de una persona jurídica distinta a la de los Estados

En el Protocolo de Tegucigalpa existen suficientes disposiciones mediante las cuales se puede asegurar que el SICA nace como una persona jurídica distinta a la de los Estados Miembros.

Como característica de su existencia propia se le otorgan objetivos fundamentales (Artículo 3 del Protocolo), propósitos y principios (Artículos 3 y 4 del Protocolo), se crean órganos de decisión y de ejecución (Artículos 12 y siguientes del Protocolo) se establece una clara correspondencia de los órganos e instituciones de integración creados

a partir de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, con una acertada autonomía funcional respecto de los órganos creados en el Protocolo, y se condiciona, a todos por igual, al mismo fin: el de garantizar el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores económico, social, cultural y político, así como guiarse por los principios y propósitos del Protocolo (Artículos 8, 9, 10 y 11 del Protocolo).

Como característica de su personalidad se establece el representante legal que es la persona natural que simboliza a la persona jurídica (Artículo 25 del Protocolo) se le otorga un domicilio (Artículo 29 del Protocolo) se le concede capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones en todos los Estados parte (Artículo 30 del Protocolo) y en el marco de sus competencias se le otorga capacidad para celebrar con terceros Estados u organismos, tratados o acuerdos, así como concluir acuerdos de asociación (Artículo 31 del Protocolo) reafirmando su capacidad jurídica de Derecho Internacional.

Como queda demostrado, el SICA es una organización internacional, una persona jurídica ficta que nace, sí y solo sí, es independiente de los Estados que la constituyeron, que nace para ser un sujeto de derechos y obligaciones, para tener metas, que nace como una ampliación a las obligaciones constitucionales de cada uno de los Estados que la constituyeron, para conseguir fines, para alcanzar lo que uno o

varios Estados no pueden imponer a otros Estados.

La persona jurídica cuyo nombre propio es *Sistema de la Integración Centroamericana* emerge con fines propios y con aspiraciones comunes: cuidar nuestra salud, nuestro medio ambiente, nuestros recursos finitos y de hacerlo con seguridad jurídica y mediante un engranaje político institucional que funcione.

El SICA tiene personalidad jurídica distinta a la de los Estados, los que deben reconocer al SICA, la calidad de sus funcionarios en su función comunitaria, facilitar el desempeño en su territorio, a considerar que esa persona jurídica ficta es una ampliación a sus propias competencias constitucionales y que cada uno de los tratados suscritos y ratificados se convierte en derecho interno en cada uno de los Estados.

La persona jurídica tiene que ser distinta a la de los Estados porque estos tienen sus propias preocupaciones, porque debido al principio de territorialidad no habría forma de formular una política para todos los Estados desde Costa Rica o El Salvador, porque desde Panamá no se puede obligar a hacer o no hacer algo a los Estados centroamericanos, porque tiene que venir de una persona jurídicamente distinta para poder realizar acciones iguales y en el mismo tiempo en cada uno de los Estados, para que haya igualdad de aplicación en aras del bien común.

Los Estados ejercieron su libertad soberana de elegir el modelo de persona jurídica que querían y lo decidieron con igualdad soberana, pero una vez creada dicha organización y dentro de ella, los órganos de decisión y de ejecución, se debe respetar su existencia.

Existencia de un ordenamiento jurídico comunitario

El documento que le da origen al SICA es el Protocolo de Tegucigalpa, el cual causa efecto derogatorio tácito o implícito de casi todas las disposiciones de la Carta de la ODECA.

Para comprender si se está en la presencia de un ordenamiento jurídico propio cabe preguntarse: ¿Es el Protocolo de Tegucigalpa una fuente de Derecho en sí misma? ¿Es una fuente de Derecho la producción normativa que adoptan los órganos creados en dicho Protocolo? Las respuestas son afirmativas: El Protocolo de Tegucigalpa constituye fuente de Derecho en sí misma y las decisiones de los órganos creados son fuente de Derecho derivado (Salazar – Ulate 2009).

Las respuestas se encuentran en las mismas disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa, en su Artículo 35 puede desglosarse e interpretarse de la siguiente forma: *“Este protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados...”* aquí se encuentran algunas respuestas: la primera, es que el Protocolo

es fuente de derecho en sí mismo; la segunda, es que hay fuentes derivadas y complementarias, y si se sigue leyendo "...prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados miembros bilateral o multilateralmente, sobre materias relacionadas con la integración regional..." indica una tercera respuesta, que este Protocolo, junto con sus normas derivadas y complementarias, es superior a todos los Tratados anteriores o posteriores en materia de integración regional.

El Artículo 2 del Protocolo de Tegucigalpa establece que: "El Sistema de la Integración Centroamericana es el marco institucional de la integración regional de Centroamérica" lo que nos define al Tratado como el Tratado constitutivo del SICA y que constituye el origen de su ordenamiento jurídico actual.

El Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa establece que corresponde particularmente a la Reunión de Presidentes: letra e "asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios, Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana" (el subrayado es nuestro) como se lee, aquí se reconoce la existencia de un ordenamiento jurídico del SICA, estableciendo una competencia de resguardo de ese ordena-

1. Resolución de la Corte Centroamericana de Justicia en consulta realizada por el Secretario General del SICA, 1995

miento a nivel del órgano supremo del Sistema.

No hay que dudarlo, el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados constituyen el ordenamiento jurídico del SICA. Un ordenamiento jurídico implica que hay principios y propósitos propios; que dichas normas determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de una comunidad de Estados; que constituyen un ordenamiento jurídico autónomo consentido por los Estados miembros; que las mismas se imponen a los Estados, órganos de Estado, administraciones nacionales, personas naturales y jurídicas; que tienen características distintas a las normas del ordenamiento jurídico internacional y al derecho convencional de los Estados y que tienen como propósito el bien común de todos los habitantes de los países parte y ya no el de un solo Estado.

Un ordenamiento jurídico también implica la existencia de órganos políticos de decisión y ejecución, así como de control e interpretación uniforme del Derecho.

Como se comprobó, el Artículo 35 establece que el Protocolo de Tegucigalpa, además de constituir una fuente de Derecho en sí mismo, tiene una jerarquía superior a su derecho complementario y derivado, y este junto con los otros,¹ una jerarquía superior a cualquier otro tratado bilateral o multilateral anterior o posterior al SICA en materia de integración regional. El SICA se constituye

así en una institución independiente y autónoma que nació para ser una persona distinta a la de los Estados asociados, para cumplir objetivos y fines.

Al leer los primeros artículos del Protocolo de Tegucigalpa se puede comprobar que este crea una organización internacional de integración y que cuando se funda se estaba pensando en la construcción de una sola organización jurídica institucional, buscando la correspondencia de aquellas instituciones creadas con anterioridad a dicho Protocolo.

Esta falta de derogatoria de tratados anteriores y la absorción o correspondencia que se quiso realizar mediante el Artículo 35 del Protocolo ha generado conflictos de interpretación con organizaciones que expresan que tienen su propio tratado que fue suscrito y ratificado por los parlamentos nacionales y que para reformar ese tratado se

necesita un acto que reforme su tratado originario.²

Competencias de los Órganos

La obligación originaria de buscar el bien común de sus ciudadanos es del Estado, pero si individualmente el Estado se ve imposibilitado de conseguirlo entonces subsidiariamente lo puede buscar en el ámbito internacional mediante tratados de cooperación o tratados que conlleven la creación de ciertas estructuras políticas que sí logren ese objetivo, aquí nace el Principio de Subsidiariedad (Isaac G. 2000); (Louis J.V.1995); (López Escudero M. 2000); (Molina del Pozo 2004), el cual los europeos evocan porque de alguna forma quieren delimitar la acción regional de la nacional. Si el Estado individualmente concebido puede garantizar el bien común y no se lo concede a una organización de carácter internacional, entonces se le advierte a esta última que esa es una competencia que el Estado no ha transferido, que no se ha delegado a esa organización y que todavía la tiene reservada.

Cuando los Estados centroamericanos construyen una organización política-jurídica es para buscar el bien común de los centroamericanos, se edifica para y por la consecución de fines que individualmente no se pueden conseguir, eso delimita qué es lo que puede y lo que no puede hacer la persona jurídica creada, porque aquí en este ámbito

2. Demanda de la Confederación de Agentes Aduaneros de Centroamérica y el Caribe contra la Reunión de Presidentes en la que se argumentaba la nulidad del Protocolo de Guatemala, por haber reformado disposiciones del Código Arancelario y Aduanero Uniforme, específicamente por haber modificado las competencias del Consejo Arancelario otorgándole competencias al Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica, COMIECO. La Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, resolvió en el 2010, a favor de la Reunión de Presidentes y se ratifica la decisión de reformar al Convenio Arancelario y Aduanero a través del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica.

el interés nacional prevalece sobre el regional, en el sentido que la obligación originaria es de los Estados. Por esta razón es que en la estructura institucional europea todavía existen órganos de carácter intergubernamental, donde los Estados se reservan la facultad de vigilar el interés nacional dentro del sistema político regional. Esto es muy natural y existe -aunque con menor participación en la Unión Europea, UE,- en el SICA, donde la participación de los Estados es mucho más frecuente con el objeto de vigilar de que la organización consiga el bien común y probablemente porque aún no se tiene madurez política para delegar totalmente competencias.

Bajo estas perspectivas, es importantísimo definir las competencias subsidiarias que tiene el SICA sobre las nacionales que los Estados están buscando para sus ciudadanos. Entendido el principio de subsidiariedad SW puede entrar al estudio del Principio de Atribución Expresa de Competencias (Isaac G. 2000); (Louis J.V.1995); (López Escudero M. 2000); (Molina del Pozo 2004) porque si no se le otorga a esta organización, competencias expresas, se caería en una inseguridad jurídica de lo que puede hacer o no el Estado nacional y lo que puede hacer o no la organización política regional. En una construcción institucional es importante definir expresamente qué competencias puede realizar la organización política que se crea de manera paralela a los Estados, porque de lo contrario, día a día, se tendrá problema entre las compe-

tencias nacionales con las de la organización comunitaria.

La acción regional persigue el bien común de todos los ciudadanos, de todos los países de Centroamérica. Esta competencia, si no se ha trasladado y si no se ha especificado en una organización de manera segura y eficaz, difícilmente se podrá tener una organización o construcción institucional sólida.

En el SICA es importante preguntarse ¿Qué competencias se le otorgarían a la institucionalidad en una construcción jurídica comunitaria? La respuesta conforme a la aspiración constitucional debería ser: de competencias funcionales y materiales (Diez Moreno F. 2009) de carácter comunitario, donde la acción regional sea la única que se le otorgue a la organización para que pueda cumplirlas con seguridad y eficacia.

Los Tratados complementarios de la integración han establecido el marco competencial material de los distintos sectores de la integración. Con excepción del sector económico, en los demás sectores, las competencias se han constituido por objetivos, lo cual es sumamente difícil cumplir, ya que es complicado diferenciar entre la competencia regional y las nacionales y, por lo tanto, el principio de subsidiariedad y el de atribución expresa de competencias de la que se auxilia la UE para definir su límite competencial y justificar la acción regional es francamente imposible, lo cual afecta la

seguridad jurídica de la acción regional y la efectividad.

Si un órgano no tiene bien definidas sus competencias materiales será difícil la toma de decisiones, pues las competencias materiales delimitan el área o materia sobre la cual recaerá la acción comunitaria. Si no están definidas, no se sabrá específicamente sobre qué ámbito se quiere actuar. En el SICA, el carácter general y el nivel de discreción a la hora de determinar las competencias de cada órgano sigue presente, sobre todo en áreas como la social y la de seguridad.

Como se dijo, la falta de precisión de las competencias materiales en los distintos sectores de la integración puede implicar una falta de cumplimiento de la acción comunitaria por parte del SICA, lo cual habilitaría de forma implícita la responsabilidad originaria que tiene el Estado de conseguir el bien común de sus habitantes, cuando menos, de forma temporal mientras no haya acción del SICA. En otras palabras, la falta de definición explícita de competencias para la comunidad, implica la concurrencia de competencias nacionales como de la comunidad, lo que necesariamente redundaría en la falta de seguridad jurídica a la hora de exigir el accionar comunitario por sobre la responsabilidad del Estado nacional.

La problemática que se da cuando se establecen competencias por objetivos es que estas se definen de una forma muy general, dejando

la casa abierta para cualquiera que quiera integrar un derecho no explícito. En contraposición con el sistema europeo, el nuestro no determina de forma precisa los ámbitos de competencia material de la comunidad en relación a las de los Estados, lo que trae como resultado un amplio margen o poder de apreciación de los órganos e instituciones del SICA para determinar las materias sobre las cuales va a dirigir sus acciones, lo cual es positivo en relación al objetivo de lograr una integración global, pero es negativo en el sentido que difícilmente las instituciones de la comunidad pueden perseguir o cumplir simultáneamente y con igual eficacia, todos esos objetivos de integración, dificultando, además, la posibilidad de acción de los Estados de reclamar reserva de competencia o invocar el principio de subsidiariedad frente al accionar comunitario.

Sin embargo, la integración del derecho disperso es tarea de especialistas y de verdaderos ingenieros jurídicos. Incluso el panorama se vuelve más complejo cuando se estructuran sendos planes estratégicos, planes anuales y plurianuales que no devienen del mandato de los Tratados y muchas veces planean asuntos con total inseguridad jurídica.

Poderes de los Órganos para cumplir sus competencias

Para realizar las competencias se debe conceder un poder a los órganos con la finalidad de dar efi-

encia real a las decisiones que se adopten. Ese poder -que algunos le llaman poder supranacional (Isaac G.2000); (Louis 1995); (Molina del Pozo, F. 2004); (Diez Moreno 2009)- no es nada sobrenatural, simplemente el poder supranacional es lo que la soberanía es para los Estados. Otros equivocadamente argumentan que las normas de derecho comunitario son supranacionales, no, ese es un concepto que está mal utilizado. La supranacionalidad es un pensamiento jurídico para los órganos, no para las normas; las normas tienen característica de primacía sobre el derecho nacional y no supranacional.

La supranacionalidad es un poder real y efectivo de un órgano comunitario (Pescatore P. 1973).

En cuanto al poder de los órganos del SICA para poder adoptar decisiones y hacerlas cumplir o para ejercer con eficacia su función legislativa, judicial y administrativa, tampoco está muy claro, pues este debe ser un poder real y efectivo con objetivos del bien común.

La obligatoriedad de las decisiones de los Consejos de Ministros para los Estados, para las administraciones nacionales, para los órganos comunitarios, para las personas naturales y jurídicas de todos los Estados se da cuando este se vuelve parte del régimen jurídico interno con las mismas consecuencias de eficacia que la ley nacional, las cuales se insertan de manera directa a su ordenamiento jurídico, sin ratifica-

ción del legislativo, sin necesidad de que se adopten normas que las desarrollen y cuando estas se cumplan, con igual responsabilidad en cada uno de los Estados y que de ser necesario, sean coercibles.

Sin embargo, se carece de estas características -por lo menos no están definidas en el Tratado marco o se definen temerosamente en los Tratados, como quien oculta la verdad de lo que se firma dentro de una palabra abstracta. Eso causa problemas a la hora de dilucidar las facultades que tienen los órganos del SICA y la distribución del poder entre los mismos. Sin perturbar a los políticos, el presidencialismo manifiesto, las competencias difusas de las mismas estructuras ministeriales al interior de los Estados, la imposibilidad de adoptar decisiones en contra del interés particular de un Estado, el intergubernamentalismo de conveniencia como pretexto de no tomar decisiones, y por último, las claras contradicciones y vacíos del mismo Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados, así como la falta de órgano jurisdiccional integrado por todos los Estados miembros, hacen nulo el poder de sus órganos.

Sistema democrático y efectivo para la toma de decisiones

El poder de decisión es un acto de autoridad que tiene como propósito producir efectos jurídicos, siempre y cuando este sea utilizado

en la esfera de competencia definida en un Tratado.

Los órganos políticos a los que se les determinan competencias funcionales deberían tener un poder real y efectivo. En una comunidad de Estados no se garantiza la toma de decisiones basada en la igualdad soberana, porque los Estados ejercieron esa libertad a la hora de elegir el modelo de persona jurídica que querían; pero una vez nace la organización y dentro de ella los órganos, estos no se deben a los intereses nacionales de algún o algunos Estados, sino a los propios, al interés común, al bien común.

El SICA crea un sistema político formado por órganos políticos y técnicos que deben ser capaces de tomar decisiones por interés común. Este debe ser creado con capacidad de representar al conjunto de Estados partícipes de una comunidad, pues de lo contrario existiría una inseguridad jurídica en cuanto a ese consentimiento necesario de la voluntad soberana de crearlo y de otorgarle facultades. El poder que reviste a un órgano comunitario es el supranacional, que así como la soberanía, es el poder que se otorga a los órganos de los Estados para ejercer con eficacia su función legislativa, judicial y administrativa. Los órganos del SICA también necesitan de un poder, llámese supra estatal, supranacional, centroamericano, comunitario, como sea, lo importante es que a los órganos que se les otorgan competencias sean con poder real y efectivo.

Los órganos de decisión del ordenamiento jurídico del SICA están contemplados en el Protocolo de Tegucigalpa. En un eje horizontal se tiene dos poderes fundamentales, el legislativo en manos de los Consejos de Ministros, y el judicial en manos de la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ. En el eje vertical se puede advertir la participación pluri-orgánica de los Consejos de Ministros y del Comité Ejecutivo, en algunas de las funciones legislativas.

Pero se vuelve a caer en la imprecisión cuando no se definen cuáles son los Consejos de Ministros teniendo a la fecha que los que siendo Consejo de Ministros no saben que tienen una obligación de integrarse y de adoptar decisiones vinculantes para sus administraciones nacionales, y otros que no siendo Ministros, se hacen llamar Consejos, tomando decisiones con total inseguridad jurídica de sus actos.

La falta de eficacia en la toma de decisiones tiene su origen en: la carencia de definición expresa de los Consejos de Ministros; la estrecha integración de los Consejos por Ministros y su acreditación para comprobar su capacidad jurídica; la realidad competencial de las mismas estructuras ministeriales al interior de los Estados; la escasez de mecanismos de adopción de decisiones que permitan la actuación por mayoría o con participación mínima de Estados; las competencias materiales y funcionales difusas en los tratados; la falta de efecto derogatorio de los tratados anteriores y la difícil-

tad de interpretación sustantiva para encontrar el derecho concreto; el irrespeto al nombre jurídico de las normas y sus efectos o características especiales; la problemática que existe de diferenciar entre una acción nacional de una regional; y las contradicciones y vacíos del mismo Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados.

Un mecanismo de toma de decisiones tiene que ser eficaz y democrático, pues el sistema de consenso basado en la igualdad soberana, puede ser un mecanismo democrático pero no efectivo, pues la minoría de bloqueo está a la orden del día en los distintos órganos de decisión del SICA.

Un sistema de conformación de voluntad debe ser democrático, en el sentido de que la representación de los países sea reconsiderada por razón de su población, territorio y por el Producto Interno Bruto, PIB, de cada país, no es posible que la decisión de un país de catorce millones de habitantes tenga el mismo valor de otro con solo trescientos mil habitantes, es decir, que una población de trescientos mil habitantes pueda oponerse al interés de catorce millones de habitantes, lo que no quiere decir que un país con más habitantes decida por sobre los otros, sino simplemente que debe buscarse un mecanismo mucho más democrático en la adopción de decisiones, en las que se defina en qué tipo de decisiones se necesitará la unanimidad, en qué otros una parti-

cipación mínima de Estados, en cuáles una mayoría simple, y como, mediante la acción pluri-orgánica (participación de varios órganos en la adopción de decisiones y con sistema distinto de toma de decisiones) se ejercerá un control de las mismas para que estas representen el bien común y no el interés particular de uno o dos Estados.

Un sistema será efectivo cuando se puedan adoptar decisiones por el interés del bien común aún y cuando esté en contra de uno o varios Estados, y que esta podrá hacerse efectiva o ser coercible para ser cumplida. Hasta entonces se complementaría una organización comunitaria, de carácter supranacional, en tanto esto no suceda, la organización puede ser comunitaria pero le faltará el elemento supranacional, el cual en el SICA aún está ausente.

Comunidad de Derecho

La Comunidad no solo es la creación del Derecho mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa y sus Instrumentos complementarios y derivados, sino implica también que los órganos de poder creados dependan del Derecho para desempeñar sus funciones.

Si queremos una Comunidad de Derecho se debe contar con un ordenamiento jurídico como medio para llevar acabo los fines y propósitos del Sistema, para darle el carácter obligatorio y uniforme en todos

los Estados miembros. Por ello es consustancial de esta Comunidad de que a dicho ordenamiento jurídico se le reconozca primacía sobre los ordenamientos jurídicos nacionales.

Los tratados de integración regional regulan las relaciones de los Estados de forma colectiva hacia un objetivo común: crear una entidad común con fines del bien común. La igualdad entre los Estados miembros implica la semejanza de sus derechos y sus obligaciones; así como su cooperación igual y responsabilidad común. Esta condición de igualdad nos proporciona un elemento clave para entender la Comunidad de Derecho, pues no se puede concebir que en el SICA existan siete relaciones bilaterales separadas unas de otras, sino que existen como relaciones colectivas e interdependientes, donde los efectos del Derecho Comunitario dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales tienen que tener la misma fuerza obligatoria y los Estados deben tener la misma responsabilidad de cumplimiento, de lo contrario, si variasen en cualquiera de estas condiciones de un Estado a otro, se afectaría la uniformidad en la aplicación del derecho (Salazar-Ulate 2013).

La búsqueda del bien común de las personas en esta Comunidad de Derecho no atañe solamente a los gobiernos sino también a las personas naturales y jurídicas. La actividad jurídica no se detiene con el simple hecho de aprobar una reglamentación comunitaria, sino que surgen necesidades jurídicas regla-

mentadas en el derecho privado: contratos, constituciones de empresas mercantiles, rendimiento de fianzas y garantías, alquiler de barcos industriales, aeronaves, etc. Por ello el ordenamiento jurídico comunitario es autónomo porque tiene relaciones jurídicas propias que no nacen de decisiones nacionales sino de decisiones regionales, por lo que con esto se comprueba que las relaciones jurídicas no solo son intergubernamentales, no se puede negar la existencia de un derecho que va más allá de la relación intergubernamental.

El SICA no tiene poder directo de coerción y dispone de una estructura administrativa limitada, en este sentido los Estados son parte de la Comunidad de Derecho, pues de estos depende que el Derecho de la Comunidad sea coercible (Louis J.V. 1995). Sin embargo, es de asegurar que, por la misma naturaleza de las normas comunitarias, estas deberían poder ser coercibles como una expresión de la voluntad delegada de los Estados, legítimamente ejercitada y manifestada en Tratados fundamentales, complementarios y derivados. Asimismo, es responsabilidad de los Estados reparar los daños a los particulares, como consecuencia de la violación de las normas comunitarias, pues estos son sujetos del derecho comunitario y se debe asegurar la plena eficacia de estas.

En una Comunidad de Derecho los Estados, las administraciones nacionales, las personas natura-

les y jurídicas pueden acceder a la justicia comunitaria, que les permita una tutela judicial efectiva.

Por último, la subordinación de las personas a las normas comunes implica que se mantiene la uniformidad de su aplicación a todos los sujetos y a todas las relaciones jurídicas en esa Comunidad de Derecho.

Funcionamiento institucional del SICA

Esta parte del ensayo tiene por objeto enunciar algunas contradicciones que nos confirman la falta de funcionalidad del SICA, en una Comunidad de Derecho basada en un ordenamiento jurídico comunitario, con el objetivo de proporcionar a la comunidad académica y funcional un enfoque jurídico que constituya punta de lanza para una reforma estructural del SICA.³

3. Algunos de los contenidos de este tema son parte del Documento del Diagnóstico Jurídico sobre la institucionalidad del SICA, realizado por la Secretaría General con apoyo del Fondo España en el 2010. Los resultados no necesariamente expresan la opinión de la Secretaría General como la de sus funcionarios, sin embargo, el Secretario General presentó los resultados al Comité Ejecutivo y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, los cuales han dado instrucciones a los órganos permanentes del SICA para iniciar un reordenamiento y homologación de las reglamentaciones de la institucionalidad.

El esquema institucional del SICA

Bajo la estricta interpretación del Protocolo de Tegucigalpa se genera un esquema de carácter horizontal concéntrico donde existe una estructura política de nivel superior debido a la existencia de un tratado jerárquicamente superior a cualquier otro tratado de cualquier sector de la integración regional.

El Sistema Político creado por el Protocolo de Tegucigalpa, es decir, la estructura orgánica que se crea a partir del Artículo 12 de dicho Tratado Marco, es una estructura política superior a toda la institucionalidad, en la que la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General, tienen sus propias competencias funcionales y que de conformidad a la autonomía funcional prescrita en el Artículo 8 del Protocolo se ubican de forma horizontal, y no piramidal ni vertical, porque a pesar que la Reunión de Presidentes da mandatos a los Consejos de Ministros y a la institucionalidad, solo puede hacerlo en relación al Protocolo de Tegucigalpa y a los instrumentos que han sido ratificados por los parlamentos nacionales, las cuales ya constituyen competencias materiales de los diferentes Consejos de Ministros y órganos del SICA.

El Consejo de Ministros despliega sus competencias en diecisiete Consejos, incluido el de Relaciones Exteriores, quien tiene sus propias competencias materiales en

el Artículo 17 del Protocolo y que la competencia funcional de coordinación está referida a la lógica intergubernamental de aprobar los mandatos que los distintos sectores elevaran a la Reunión de Presidentes. Cada Consejo de Ministros tiene autonomía funcional de conformidad al Artículo 8 del Protocolo.

Hay Consejos de Ministros que se han creado que no lo son porque sus titulares en su Estado no tienen tal calidad ni la capacidad de decidir sobre la base de una competencia dada por Constitución.

Al establecer los Consejos de Ministros por sectores y al no enumerarlos expresamente en el Tratado ha dado la posibilidad de la creación de más de ellos que no existen.

La estructura se complica aún más, porque si se analizan los instrumentos jurídicos podemos determinar que el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, INCAP tiene una Junta Directiva con los Ministros de Salud y no por ello habrá un Consejo de Ministros de Nutrición; el Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP, tiene como Junta Directiva a los Ministros de Economía y no por ello hay un Consejo de Ministros de Administración Pública; la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea, COCESNA, tiene una junta directiva conformada por Ministros o Viceministros de Transporte y no por ello hay un Consejo de Ministros de Transporte Aéreo; en el Centro para la Promoción de la

Micro y Pequeña Empresa de Centroamérica, CEMPROMYPE, hay una Junta Directiva conformada por Ministros de Economía y no por ello hay un Consejo de Ministros de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, lo mismo se podría decir de la Organización del Sector de la Pesca y la Acuicultura del Istmo Centroamericano, OSPESCA, y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica, CEPREDENAC; y sin embargo, en un determinado momento estas instancias pueden llegar a argüir que también son Consejos de Ministros, lo cual nos generaría un total de veintitrés de ellos, esto es una interpretación incorrecta, ya que estas organizaciones regulan especialmente una junta directiva que decide los planes de la organización o institución especializada.

Estas estructuras ya no nos funcionan, sobre la base de que estos niveles de junta directiva no cumplen su función de integración en los mismos y mandan representantes con vulneración a la conformación de estos órganos de gobierno. Sin embargo, hay una tendencia de pensar que una institucionalidad no puede funcionar si no tiene a los mandadores del Estado y se están cometiendo los mismos errores del pasado, por ejemplo al sugerir una reforma del ICAP previendo el mismo tipo de organizaciones complejas y no funcionales.

Si se sigue la interpretación del esquema y se analiza cómo es que se toman las decisiones en el

SICA y cómo las instancias y los órganos intergubernamentales intervinen en ese proceso lógico que responde a la misma estructura gubernamental de cada Estado, se puede explicar dicho funcionamiento desde el caso de transporte, por ejemplo, mediante el Tratado de la COCESNA, se crea la Agencia Centroamericana de Navegación Aérea, ACNA, y la Agencia Centroamericana de Seguridad Aérea, ACSA, como instancias del transporte aéreo, en un caso muy similar mediante el Convenio de la Corporación Centroamericana de Transporte Marítimo, COCATRAM, funciona la Reunión Portuaria del Istmo Centroamericano, REPICA, que son los veintidós puertos de Centroamérica y la Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas, ROGRAM, como instancias del transporte marítimo, en el sistema institucional y de decisión creado por el Protocolo de Tegucigalpa ninguna de estas agencias especializadas pueden adoptar decisiones vinculan-

4. Resolución 4-97 (XVII COMITRAN) Organización Regional del Sector Transporte en Centroamérica. En esta Resolución se aprueba una nueva estructura institucional del COMITRAN con el objeto de que COCATRAM y COCESNA tengan un funcionamiento acorde a la sistematicidad que incorpora el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala al Tratado General de la Integración Regional. Otras Resoluciones similares para ordenar el funcionamiento institucional que se explica en este acápite son: Resolución 01-05 COMITRAN relativa al funcionamiento del Comité Centroamericano de Fondos Viales, COCAVIAL, y la Resolución 02-05 COMITRAN relativa al funcionamiento del Comité Técnico Regional Permanente de Transportes, CODITRANS.

tes al interior de los Estados y sus administraciones nacionales, de acuerdo al Protocolo corresponde al Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica, COMITRAN, tomar estas decisiones y en ese sentido las organizaciones como COCESNA y COCATRAM tienen obligación de proponer para su adopción las decisiones al COMITRAN, porque quienes pueden hacerlo son los Consejos de Ministros, lo cual ya se está realizando, ambos firmaron un acta de compromiso⁴ en la que se responsabilizan a pasar cada decisión a aprobación de COMITRAN.

En el penúltimo círculo sin definir algún sector se colocan las instituciones comunes y en uno final todas las instancias, foros, mecanismos, redes de carácter intergubernamental que se reúnen pero que no tienen existencia jurídica propia o reglamentación que genere alguna capacidad o competencia clara dentro del SICA, pero que por una vocación o función de integración son parte del SICA, no pudiéndose dejar afuera a ninguna de ellas.

Fuera del esquema se encuentran organismos especializados internacionales como la Organización Panamericana de la Salud, OPS, la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OCEFS, el Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe

CATHALAC, entre otros, los cuales a pesar de no ser parte del SICA cumplen alguna función para el SICA por convenios de cooperación funcional firmados entre alguna institución del SICA y estos organismos internacionales.

La Reunión de Presidentes

En cuanto a la Reunión de Presidentes, se puede concluir, que este es un órgano cuya competencia se limita a la adopción de las grandes políticas de la integración regional y a dar el impulso necesario para el cumplimiento de los objetivos y propósitos del SICA. No le corresponde concretar dichas políticas ni cumplir o realizar las competencias ya establecidas en los Tratados originarios o instrumentos derivados y complementarios al Protocolo de Tegucigalpa, lo cual corresponde únicamente al Consejo de Ministros en su Ramo.

El Consejo de Ministros

En la conformación de los Consejos de Ministros no existe una claridad de cuáles son los Consejos, por no existir una enumeración expresa de los mismos, por lo que, los Consejos, aunque jurídicamente esté claro, a veces no saben o no conocen que pueden adoptar decisiones en su ramo. Por otro lado, esta indefinición ha permitido que surjan otros, que bajo la denominación de Consejos ostentan la categoría de Consejos de Ministros no siendo

Ministros los que los conforman, lo cual complica el funcionamiento de la institucionalidad.

De acuerdo al análisis constitucional solamente existen dieciséis Consejos de Ministros: 1. Relaciones Exteriores; 2. Agropecuario; 3. Economía; 4. Turismo; 5. Transporte; 6. Monetario; 7. Finanzas; 8. Planificación; 9. Energía; 10. Educación; 11. Cultura; 12. Salud; 13. Trabajo; 14. Seguridad; 15. Ambiente y Desarrollo y 16. Vivienda y Asentamiento Humanos.

El Consejo de Ministros de Integración Social es creado por el Tratado de San Salvador; sin embargo, los Estados han incumplido con la conformación de los gabinetes sociales y el nombramiento y acreditación de sus ministros sociales.

A continuación se pueden hacer los siguientes cuestionamientos, sin ser totalmente exhaustivos, pero nos dan una idea, de la problemática existente: ¿Hay Consejos de Ministros sin Ministros o sin Viceministros debidamente facultados? De esta interrogante se derivan otras, como sigue: a) ¿El Consejo de Ministras de la Mujer es un Consejo de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa?; b) ¿Qué relación existe entre la Comisión de Seguridad que no toma decisiones (formada por Ministros sino Viceministros) y los Consejos de Ministros de Gobernación, Justicia y/o Seguridad, que si toma decisiones y si es un Consejo de Ministros de acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa?; c) ¿Es un Consejo de

Ministros el Consejo de Ministros encargados de la Pesca y Acuicultura que no son los Ministros de Agricultura?; d) ¿Cuál es la relación de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica, CRIE, del Ente Operador Regional, EOR, y de la Empresa Propietaria de la Red, EPR, con el Consejo de Ministros de Energía y el Consejo de Electrificación de América Central, CEAC?; e) ¿Los Consejos de Ministros relacionados con el sector económico pierden su autonomía frente al Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica, COMIECO, cuál es la relación entre ellos?; f) ¿Qué sector incluye a CEPREDENAC, ambiente o seguridad, puede considerarse un Consejo de Ministros?; y, g) ¿El Consejo de Ministros de Transporte puede adoptar decisiones en materia de navegación y seguridad aérea?

Conformación y reglamentación de los Consejos de Ministros

No obstante que todos los Consejos de Ministros enumerados anteriormente sean del mismo nivel y función, todos cuentan con distintos Reglamentos de Organización y Funcionamiento, lo que hace que sea difícil que operen de la misma forma y con los mismos procedimientos. También no todos están configurados por los siete países, lo cual es un error de interpretación, pues el Protocolo de Tegucigalpa fue suscrito por los siete y no por cuatro, cinco o seis, y como se afirmó, el Consejo de Ministros es creado por

el Artículo 12 de dicho instrumento y no por el Protocolo de Guatemala o por el Tratado de Integración Social.

Reuniones intersectoriales de los Consejos de Ministros

En la conformación de los Consejos de Ministros de forma sectorial e intersectorial, no hay claridad sobre el elemento o elementos fundamentales para determinar su conformación e integración; tampoco hay en las formas de toma de decisiones según las competencias de cada conformación del Consejo de Ministros. Además, en la regulación de dichos Consejos, solo tiene algún nivel de regulación jurídica las diferentes conformaciones del Consejo de Ministros en el sector económico, no así para las demás conformaciones intersectoriales de los Consejos de Ministros en los demás sectores de la integración.

El Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo, de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa, es un órgano permanente, sus competencias, integración y su sistema de decisión se determina claramente que debe ser un órgano con total independencia y que sus funcionarios, aun cuando provengan de cada uno de los Estados miembros estos no deben ejercer el doble rol de funcionarios estatales y de miembros del Comité Ejecutivo, pues su misma naturaleza demanda que sus funcionarios sean de tiempo comple-

to, con plenas garantías de independencia y competencia comprobadas para cumplir con su rol de contralor e impulsor del proceso de integración regional.

El carácter intergubernamental de los Órganos

En lo relativo a la naturaleza, integración y funcionamiento de los Órganos, Secretarías e Instituciones, la mayoría siguen actuando bajo un sistema de carácter intergubernamental, aun cuando su origen, composición y competencias atribuidas son de carácter eminentemente comunitarias. Aun cuando los funcionarios que los integran tengan el rango de funcionarios estatales; tal como, la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros, quienes deben tener bien claro cuando actúan y deciden como órgano comunitario regional en cumplimiento de los propósitos y principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa y sus Instrumentos complementarios y derivados.

Los actos normativos

Entre los órganos con poder de decisión (Reunión de Presidentes, Comité Ejecutivo y Consejos de Ministros) las competencias no están claramente definidas y los tipos de actos normativos que emite cada uno, no están acordes con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa; se han regulado las normas derivadas, otorgando las competen-

cias para aprobarlas y definiendo la naturaleza de cada una de ellas; en un primer momento se regularon en el Protocolo de Guatemala y el Tratado de Integración Social (para los sectores económico y social). Posteriormente se regularon de forma general para todo el SICA, a través de un Reglamento, cuya naturaleza a su vez es de norma derivada, otorgándoles en dicha norma, potestades de dictar normas derivadas a la Reunión de Presidentes, cuando sus facultades son de impulso del proceso en lo que se haya regulado y ratificado por los parlamentos nacionales. Por otra parte, cada una de esas normas derivadas, la determinación de su naturaleza, sus principales elementos y su alcance no están claramente definidas, dando lugar a equívocos e imprecisiones al momento de utilizar dichas normas, interpretar sus efectos y para qué casos concretos se utiliza cada una de ellas.

Sistema de adopción de decisiones

Las formas o métodos de decisión de los órganos e instituciones, están basadas de forma general en el consenso; sin embargo, no se determina cómo se conformará y logrará ese consenso, dando lugar a cuestionamientos legales contra determinadas decisiones o que el proceso se estanque por la falta de consenso, privilegiando que prevalezca la voluntad política de una minoría de bloqueo. No se establece un modo efectivo y democrático de toma de decisiones.

La Secretaría General y las demás Secretarías

La Secretaría General del SICA es la única Secretaría que ostenta la categoría de Órgano, es decir que todas las demás Secretarías de los Consejos de Ministros, aunque se constituyan como coordinadoras de su Sub-sistema y aunque su Tratado diga que son Generales; son Secretarías Técnicas pero no órganos a los que se refiere el Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

Lo anterior confirma que la Secretaría General pertenece al ámbito político y general del SICA formado por la Reunión de Presidentes, el Comité Ejecutivo, el Consejo de Ministros, el Parlamento Centroamericano, PARLACEN, y la CCJ.

Además, es importante destacar que la composición orgánica de los Consejos y las Secretarías es más funcional, pues no es lo mismo la Secretaría General, que tiene funciones con el sistema político de primer nivel, que las otras Secretarías que funcionan para y por sus Consejos y las competencias definidas en sus documentos originarios o complementarios.

Competencias en la institucionalidad

Existen una serie de proyectos, mecanismos, programas y otros, que bajo la denominación de Comités, Comisiones, incluso Consejos,

realizan funciones o competencias no expresamente definidas en los Tratados de Integración Regional y aun cuando realizan competencias establecidas en los Tratados, Protocolos y otros Convenios de Integración Centroamericana, no tienen delegada dicha función o si bien les fueron delegadas o atribuidas se hizo por actos que se pueden objetar de legalidad por el órgano o titular que las adoptó. Esto ha traído como consecuencia que entre estas entidades y los órganos, secretarías e instituciones legalmente establecidos no guarden una relación sistémica entre sí. Por ello hay entidades que aunque funcionen en el SICA no tienen el carácter de Órganos, ni de Secretarías Técnicas, ni de instituciones del SICA; pues, su existencia jurídica, su representación legal, su naturaleza, su presupuesto y su relación sistémica no están legalmente definidas, situación que genera una dispersión de la relación y coherencia que debe guardarse entre las competencias de dichas instancias y las establecidas por los documentos legales que rigen al SICA.

En la creación de los órganos, secretarías e instituciones se han aprobado instrumentos jurídicos de creación que contienen disposiciones legales que no están conformes con la normativa originaria, lo cual jurídicamente puede ser motivo para que esa norma, el ejercicio de las competencias y las atribuciones contenidas en dichos instrumentos estén viciadas de nulidad.

Los instrumentos jurídicos de creación

Los instrumentos jurídicos a través de los cuales se han creado los diferentes Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA, no tienen una misma naturaleza jurídica, pues unos han sido creados por medio de Tratados Internacionales suscritos por plenipotenciarios y otros por funcionarios de los Estados que no tienen la capacidad jurídica para suscribirlos. Otros han sido creados por Actas constitutivas entre funcionarios que se pueden definir como de tercer o cuarto nivel dentro de la estructura vertical de los Estados, es decir por Directores, Secretarios Técnicos, Directores de Instituciones autónomas, Rectores, Presidentes de Junta Directiva entre otros. Lo que significa que los instrumentos jurídicos de creación, en el cual se le otorgan sus competencias, no son documentos adecuados para dar seguridad jurídica y no guardan un mismo orden jerárquico; lo que genera que exista una desigualdad jurídica, a veces entre entes de la misma naturaleza y del mismo rango, en consecuencia, se generan diferencias entre órganos, secretarías e instituciones, en cuanto a su integración, representación, personería, autonomía y competencias.

La existencia de sectores y subsistemas

El funcionamiento de la estructura institucional del SICA debe garantizar el desarrollo, equilibrado y

armónico de los sectores económico, social, cultural y político, de conformidad a lo establecido en el Artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa, sectores que no son los únicos, ya que de acuerdo al principio de universalidad del proceso, esta es una enumeración de carácter enunciativo y de ninguna manera puede ser interpretada de forma exhaustiva, ya que se dejaría fuera sectores como el ambiental y el de seguridad, entre otros.

Esta disposición ha sido la base de interpretaciones equivocadas en cuanto a la existencia de subsistemas, concepto que aparece en Tratados complementarios al Protocolo de Tegucigalpa con posterioridad; sin embargo, esto trajo consigo innumerables problemas de interpretación sobre la organización creada por el Protocolo de Tegucigalpa pues ahora se interpreta que hay cuatro subsistemas: político, social, económico y cultural, el subsistema político formado por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General y el Económico por el COMIECO y la Secretaría de Integración Económica centroamericana, SIECA. SIECA publica un organigrama en la que establecen que SIECA es la Secretaria General del subsistema económico y la Secretaria General del SICA es la Secretaria General del subsistema político, cuando es claro que la Secretaría General es un órgano creado por el Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa y no una Secretaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. EL esquema vertical en la que definen cuatro

subsistemas dejando fuera todos los otros sectores de la integración y en la que se define una relación de carácter vertical de sus órganos. De acuerdo a los Artículos 12 y siguientes del Protocolo todos los órganos tienen asignadas competencias y el Artículo 8 prescribe la autonomía funcional, lo que nos da una estructura horizontal y no vertical.

La pertenencia sectorial y coordinación institucional

Debido a la falta de motivación y la base jurídica de la norma de creación de los entes (requisito para la adopción de actos normativos como regla universal del Derecho) existe una cantidad considerable de secretarías e instituciones, foros, programas, mecanismos y proyectos, que no se les logra determinar el sector de la integración en el cual deben ejercer sus competencias y en las áreas con las que debe coordinar sus diferentes actividades.

Control administrativo y oficioso

No existe en el SICA un control vertical-administrativo de los actos, que realice la función de fiscal, de intendente, de auditor del cumplimiento de competencias de los órganos e instituciones del SICA (Salazar C. 2007).

Aunque El PARLACEN tiene ya un control político, el Comité Eje-

cutivo un control normativo y el Órgano Fiscalizador (CFR-SICA) un control de auditoría financiera, no se les otorga poder, tampoco se establecen infracciones de tipo administrativa y patrimonial, ni se decretan sanciones (Sánchez C. 2008).

Órgano jurisdiccional y tutela judicial efectiva

La falta de integración de todos los Estados en la CCJ hace imposible el resguardo de la legalidad en el SICA. Los ciudadanos de los países que no han nombrado a sus Magistrados en dicha Corte no tienen una tutela judicial efectiva, ya que la vía de la jurisdicción nacional no es suficiente para resguardar la seguridad de todas las relaciones jurídicas que nacen a partir de las decisiones de los órganos del SICA. Una Comunidad de Derecho descansa en la existencia de un órgano jurisdiccional que asegure la interpretación y aplicación uniforme del ordenamiento jurídico comunitario en cada uno de los Estados miembros.

La tutela judicial efectiva también implica que la CCJ tenga una competencia oficiosa de pleno derecho; disponga y garantice la doble instancia y la posibilidad de recurrir ante los fallos, como parte del debido proceso, pero por sobre todo, que sea capaz de auto limitar su propia competencia para no convertirse en instrumento de las políticas nacionales.

Conclusión

En base a los criterios antes desarrollados, se puede concluir que el SICA debe funcionar bajo el concepto de Comunidad de Derecho, reconociéndole su calidad de persona jurídica distinta a la de los Estados miembros; de un ordenamiento jurídico comunitario que determine expresamente las competencias de sus órganos; proveído de un poder real y efectivo para poder cumplirlas y disponer de un sistema de toma de decisiones que sea eficaz y democrático, características que si bien existen, están mal reguladas y se ven disminuidas, incluso a veces anuladas por las decisiones políticas, lo que sin duda hace mucho más necesaria la existencia de un órgano jurisdiccional que provea de seguridad jurídica y restablezca la Comunidad de Derecho. Por supuesto, sin dejar de proponer que lo ideal sería tener un Tratado Único que cuente con una reforma estructural y garantice una Comunidad de Derecho a través de un ordenamiento jurídico comunitario.

Referencias bibliográficas

- Diez Moreno, F. (2009). *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Navarra.
- Isaac, G. (2000). *Manual de Derecho Comunitario General*. Barcelona: Ariel.
- Jean, V. L. (1995). *El ordenamiento jurídico comunitario*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- López Escudero, M., et al. (2000). *Derecho comunitario material*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Molina del Pozo, C. F. (2004). *Manual básico de derecho comunitario*. Madrid.
- Pescatore, P. (1973). *Derecho de la integración: nuevo fenómeno de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: BID/INTAL.
- Plaza Ventura, P. (1999). *Las sanciones comunitarias europeas: su aplicación a las empresas*. Edijus.
- Salazar, C. (2007), "El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político". En Colección de estudios centroamericanos N° 1 (2010) El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada, Caldentey, P.; Romero, J. J.
- Salazar, C., & Ulate, E. (2013). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. Orbi Iure.
- Sánchez, M. L. (2008). *El Tribunal de Cuentas Europeo*. Madrid: Dykinson S.L. ◇

Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, PRIEG: Experiencia y perspectivas

Miosotis Rivas Peña*

EN DICIEMBRE DE 2013, LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SICA, APRUEBAN LA POLÍTICA REGIONAL DE IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO. DICHA POLÍTICA CONSTITUYE UN ESFUERZO DE FORMULACIÓN INTERINSTITUCIONAL, INTERGUBERNAMENTAL Y CON ALTA PARTICIPACIÓN DE DIFERENTES EXPRESIONES DE SOCIEDAD CIVIL Y ENTIDADES ACADÉMICAS, LIDERADO POR EL CONSEJO DE MINISTRAS DE LA MUJER DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA, COMMCA. SU IMPLEMENTACIÓN CONSTITUYE UN RETO PARA EL TRABAJO COORDINADO TRANSVERSAL.

PALABRAS CLAVES: IGUALDAD DE GENERO; DERECHOS HUMANOS; POLITICA SOCIAL; SICA; AMERICA CENTRAL;

KEY WORDS: GENDER EQUALITY; HUMAN RIGHTS; SOCIAL POLICY; SICA; CENTRAL AMERICA

Introducción

El siguiente artículo contiene una recopilación del proceso de formulación de la Política Regional de Igualdad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, recientemente aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros en su XLII Reunión Ordinaria celebrada el 14 de diciembre de 2013 en Buenaventura, Panamá.

* **Máster en Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Nacional de Costa Rica. Laboró en la Secretaría Técnica de la Mujer para el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana en el Sistema de la Integración Centroamericana, COMMCA/SICA. Actualmente es Asesora Nacional de Género, ONU Mujeres, República Dominicana.**
La autora agradece a Ada Méndez Narváez, Coordinadora del Proceso de Formulación de la PRIEG, y a Raquel Lozano Marco, Coordinadora del proyecto de “Transversalización de Género en la Agenda de Desarrollo de la Integración Centroamericana” por sus

valiosos aportes en la elaboración de este artículo.

Correo electrónico: miosotisir@gmail.com

Recibido: 27 de mayo del 2014.

Aceptado: 20 de agosto del 2014.

Miosotis Rivas Peña (2014). Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, PRIEG: Experiencia y perspectivas.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 251-274, diciembre 2014 251

El proceso de formulación fue liderado por el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, COMMCA, en coordinación con la Secretaría General del SICA y la Secretaría Técnica de la Mujer, COMMCA/SICA. Dicho proceso se inició en junio de 2010 tras el mandato recibido de los Jefes de Estado y de Gobierno al instruir al COMMCA a presentar unos lineamientos a diciembre de 2011; y posteriormente instruir, en base a los lineamientos aprobados, la formulación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, PRIEG.

En el documento se hace un recorrido por los antecedentes a la formulación, el proceso de formulación, la estructura de la Política, la arquitectura institucional para su implementación, y finalmente los principales retos para su implementación.

La igualdad de género en el marco de las políticas públicas.

De políticas públicas e igualdad: los conceptos

El concepto de políticas públicas tiene múltiples definiciones. Una de las más sencillas las concibe como un curso de acción o flujo de información relativos a un objetivo público, las cuales son desarrolladas por el sector público frecuentemente con la participación de la comunidad o el sector privado, pudiendo las

mismas incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales (Lahera, 2000,p.3). Para este autor más que el propio concepto, lo más importante es saber dónde se originan las mismas, cómo se diseñan, se gestionan y evalúan.

Por su parte, Subirats plantea que las políticas públicas son:

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (Subirats, 2008, p.36).

Al igual que Lahera, para este autor es importante el análisis de lo que denomina el “ciclo de la política pública” en el que la fase de surgimiento y percepción del problema, pasando por la de incorporación en la agenda pública, su formulación, implementación y evaluación, juegan

un papel muy importante en el éxito de la misma. Para los temas relacionados con la igualdad de género, la percepción del problema y la incorporación de los mismos en la agenda pública, constituyen elementos fundamentales en los que la lucha de poder permean todos los esfuerzos que se realizan desde todas las expresiones e instancias que trabajan por el avance y promoción de los derechos de las mujeres.

Por su parte, el concepto de igualdad ha estado ligado, a “un sentido eminente abstracto, formal y racional que prevalece todavía hoy en día en la mayoría de los cuerpos jurídicos de muchas sociedades contemporáneas” (Rivas Peña, 2013, p. XX). Este concepto se basa en una igualdad de derecho o formal derecho, lo que “implica que la ley en su texto proteja a todas las personas sin distinción, y requiere que esta protección sea igualmente accesible para todas las personas en la situación descrita por la norma jurídica mediante los actos de aplicación individuales de esta ley (Rivas Peña, 2013, p. XX).

Es a esta concepción de la igualdad donde el pensamiento feminista ha realizado una de sus principales críticas, centrándose en la base de que el mismo se enmarca en un espacio público, el de la política, de sujetos iguales que quedan

sometidos al control y la racionalidad de Derechos, olvidando que existe otro espacio, el de lo privado o doméstico-familiar, el cual queda concebido como espacio de la vida y el cuidado de la especie, el espacio sometido a las leyes de la naturaleza que imponen cualidades morales e intelectuales distintas para hombres y mujeres, en función del diferente llamado a cumplir: la reproducción o la producción.¹

Más recientemente, la entrada en vigor de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, CEDAW, por sus siglas en inglés, trae a la discusión la necesidad de avanzar en una igualdad sustantiva o igualdad de hecho. Su Artículo 4 faculta a los Estados Partes a la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, considerando que las mismas no serán discriminación en la forma en que se define en la Convención; y que las mismas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Las políticas públicas de igualdad: definición y evolución

Las políticas de igualdad son definidas como “el conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente y sancionados por el Estado, dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de

1. Rubio, Ana. “Las Políticas Públicas de Igualdad Formal al Mainstreaming” Recuperado el 5 de abril de 2014 en: webs.uvigo.es/pmayobre/06/arch/profesorado/Celia_pereira/igualdade.pdf

derecho de mujeres y hombres” (García Prince, 2008, p. 62). En dichas políticas, el eje central está en los derechos, siendo un importante aliado el principio de no discriminación y donde no basta con concebir la igualdad como un tema de oportunidades, sino que debe pensarse la igualdad como aquella que se produce de hecho y en la que los Estados, tal y como lo establece la CEDAW, deberán poner en práctica todas aquellas medidas que se consideren necesarias para lograrla.

Siguiendo a García Prince, la autora sintetiza cuatro fases en la evolución brindada por los gobiernos a las necesidades, intereses y asuntos de las mujeres.² La primera se remonta al período comprendido entre los años 1945-1962 en el cual se creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, cuyo foco fundamental fue el interés centrado en señalar las desigualdades y en determinar los obstáculos para el logro de la igualdad. La Comisión, creada por el Consejo Económico y Social es el principal órgano internacional, intergubernamental, dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

2. Para un mayor análisis sobre estas fases véase: Evangelina García Prince (2008). “Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming: ¿De qué estamos hablando?”. América Latina Genera. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Políticasdeigualdad23junio08.pdf

En una segunda fase, comprendida entre 1963-1975, se destacan varios hechos relevantes como lo fue la celebración de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en México en 1975, la declaración, a partir de esa fecha en el marco de las Naciones Unidas la década de las mujeres. Además, para este período comienza a aparecer los primeros departamentos de estudios de la mujer como campo interdisciplinario de investigación académica que se caracteriza por aproximarse a los temas relativos a las mujeres, el feminismo, el género y la política, desde los presupuestos de una teoría crítica. Una de sus principales exponentes, Ester Boserup presenta en 1970 su investigación “El Rol de las Mujeres en el Desarrollo Económico” la cual hizo duras críticas a las políticas de desarrollo existentes, cuestionando los supuestos teóricos de las concepciones tradicionales de desarrollo que ignoraban la participación de las mujeres y poniendo en tela de juicio el impacto de las políticas de desarrollo implementadas, al desconocer estos aportes.

La tercera fase, situada entre 1976-1985 se caracteriza por un cambio en la conciencia internacional sobre el impacto de la situación de la mujer en el desarrollo, especialmente a través de fenómenos generalizados como la pobreza, la superpoblación, el analfabetismo, la desnutrición y otros semejantes. Se denota como un aspecto relevante la nueva concepción de la mujer como agente y beneficiaria del proceso de

desarrollo en todos los sectores y todos los niveles. En este período se celebran la segunda y tercera Conferencia Internacional de la Mujer, se adopta la CEDAW, y de las acciones más comunes desarrolladas estuvieron los programas dirigidos a mujeres de sectores en desventaja para fortalecer sus capacidades económicas productivas y elevar capacidades sociales básicas. Asimismo, se denota un fortalecimiento progresivo de la institucionalidad a cargo de los asuntos de las mujeres.

Para los años 1986-1995, se sitúa la cuarta fase en este proceso de evolución de la atención brindada a los temas relacionados a las necesidades, intereses y asuntos de las mujeres, la cual tiene como uno de sus principales hechos la celebración de la VI Conferencia Internacional de la Mujer en 1995 y la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing con doce esferas de preocupación para que las mujeres pudieran avanzar, real y efectivamente, en el disfrute y goce pleno de sus derechos. En dicha Conferencia se adopta la estrategia de transversalización de la perspectiva de género o “gender mainstreaming”, como una estrategia de alcance global que debe involucrar a todos los actores, impregnar todas las acciones y acelerar los cambios estructurales. Esta época se “caracterizó por el impulso significativo que llegaron a cobrar los asuntos de la población femenina en la discusión sobre las políticas públicas en general, en el marco de una creciente comprensión de sus necesidades, gracias, especialmente a la

irrupción del enfoque de género, como referencia esencial para entender, significar y proponer cambios que eliminen los factores estructurantes de la exclusión y de la subordinación de las mujeres (García, 2008, p.9).

A partir de 1995 y hasta la fecha, se puede apuntar que nos encontramos ante una fase de evolución a la que se suele llamar Post-Beijing, en la cual se han desarrollado herramientas e instrumentos importantes para apoyar a los gobiernos en los avances de los derechos de las mujeres y el propio concepto de la igualdad ha adoptado matices fundamentales para captar mejor la realidad a la que se quiere llegar en materia de derechos de las mujeres. Como hechos relevantes de este período se pueden mencionar la adopción del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC (1997) de manera formal de la transversalización de la perspectiva de género siendo definida como “el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas con la finalidad de que hombres y mujeres

se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad”.

Otros hechos importantes son las celebraciones de las Conferencias Regionales de la Mujer, principalmente México (2005), Quito (2007); Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013) en cuyos consensos se avanza considerablemente en el fortalecimiento del papel de los Mecanismos Nacionales y Regionales de la Mujer y colocándose en la agenda temas de tan alto interés como presupuestos públicos sensibles a género, estadísticas e indicadores de género, encuestas de uso del tiempo, participación política de las mujeres, trabajo doméstico remunerado, y Tecnologías de Información y Comunicación, TIC's, entre otros.

Cabe destacar que en cada una de estas fases se han desarrollado una serie de enfoques que han permitido el abordaje de los temas de los derechos de las mujeres en la política pública. Estos enfoques fueron impulsados principalmente desde los espacios de cooperación internacional y motivados por los trabajos realizados por Boserup.

Entre los dos principales enfoques se pueden mencionar el enfoque de Mujeres en el Desarrollo, MED y el de Género en el Desarrollo, GED, los cuales, como se ve en la Tabla 1, difieren, tanto en su marco teórico, enfoque, planteamiento del problema, como en sus objetivos, soluciones y estrategias. Una de estas principales diferencias está relacionada en la forma de concebir el problema de las mujeres en el desarrollo y la forma de solucionarlo. Mientras el enfoque MED ve el problema centrado en un tema de exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo, el enfoque GED se centra en la desigualdad existente entre las relaciones de poder entre hombres y mujeres las cuales condicionan su posición y situación en todas las esferas de la sociedad. La respuesta que se da a la solución del problema también varía en cada uno de los enfoques en tanto el MED considera las mismas de responder a las necesidades prácticas de las mujeres, por ejemplo aumentar sus ingresos; mientras que el enfoque GED lo hace desde avanzar en intereses estratégicos, como la adopción de leyes que promuevan sus derechos, por ejemplo.

TABLA 1

COMPARACIÓN ENTRE EL ENFOQUE MUJERES EN EL DESARROLLO, MED. Y EL ENFOQUE GÉNERO EN EL DESARROLLO, GED

	Mujeres en el Desarrollo, MED	Género en el Desarrollo, GED
Marco Teórico	Ausencia de las mujeres de planes y políticas de desarrollo.	Desarrollo enfocado en la inequidad de género y global.
Enfoque	Mujeres.	Relaciones entre mujeres y hombres que son socialmente construidas.
Problema	Exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo.	Desigualdad en las <u>relaciones de poder</u> (Mujer / hombre, pobres / ricos) impide el éxito de las políticas de desarrollo y la participación plena de las mujeres en el desarrollo.
Objetivo	Desarrollo más <u>eficiente</u> y <u>efectivo</u> que incluye las mujeres.	Desarrollo <u>equitativo</u> , <u>sustentable</u> que permite a las mujeres <u>tomar decisiones</u> sobre el desarrollo.
Solución	<u>Integrar</u> a las mujeres en las intervenciones del desarrollo existente.	<u>Empoderar</u> a las mujeres para transformar las relaciones de géneros desiguales.
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la capacidad <u>productiva</u> de las mujeres y <u>sus ingresos</u>. Mejorar su habilidad de <u>mantener el hogar</u>. 	Abordan <u>intereses estratégicos</u> de género.

Fuente: Elaboración propia.

Los derechos de las mujeres en la agenda del proceso de integración centroamericana

La incorporación en el 2005 del COMMCA al SICA, puede ser considerado como el hecho que marca un antes y un después en la incorporación de los derechos de las mujeres en la agenda del proceso de la integración centroamericana.

Este hecho, tal y como lo expresa el Acuerdo 13 de la XXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, encierra varios aspectos claves para la agenda que luego se articula a favor de la promoción y el avance de los derechos de las mujeres y la institucionalidad de la igualdad en el quehacer regional:

a) *El acuerdo ratifica el compromiso adquirido en los marcos internacionales.* La creación del COMMCA es una respuesta a los compromisos adquiridos en diferentes esferas internacionales como son las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, etc. En efecto, la adopción de instrumentos como la CEDAW en la que los Estados convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer (Artículo 2); o la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Vio-

lencia contra la Mujer; la Plataforma de Acción de Beijing, las Conferencias Regionales de la Mujer de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, entre otras, han significado grandes avances a lo interno de los Estados en lo que a derechos de las mujeres se refiere, mejorando su situación, condición y posición dentro de los mismos.

Al incorporar al COMMCA, la región se compromete a abordar estos temas de forma conjunta y solidariamente en la agenda de la integración centroamericana.

- b) *El acuerdo instruye a garantizar la incorporación de la agenda de género en el quehacer institucional de la integración.* A diferencia de otros Consejos incorporados en el proceso de integración centroamericana cuyos mandatos se enmarcan dentro de acciones sectoriales, el Consejo de Ministras de la Mujer recibe un mandato transversal constituyendo su quehacer un accionar más sistémico que necesita de la realización de alianzas estratégicas a lo interno del SICA, tanto institucionalmente como en los países.
- c) *El acuerdo da a la Red Regional de los Mecanismos Nacio-*

nales para la Promoción del Tema de la Mujer rango de Consejo de Ministros conforme a la nomenclatura SICA. El Consejo de Ministras de la Mujer es el esfuerzo de la Red Regional de Mecanismos Nacionales para la Promoción de la Mujer que se reunía periódicamente en el marco de la región de Centroamérica y el Caribe. Las Ministras centroamericanas ven la necesidad de trabajar de la mano de la institucionalidad y solicitan la incorporación al Sistema. Su entrada confiere, según el Protocolo de Tegucigalpa, una serie de facultades jurídicas, políticas y procesales para su accionar y poder colocar en la agenda de la región los temas de su competencia.

La Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA

Primeros antecedentes

El primer antecedente que se puede señalar en la elaboración de la PRIEG, data del 5 de diciembre de 2008, donde en su XXXIII Reunión Ordinaria, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA acordaron:

“Instruir a la SG-SICA para que, en coordinación con el COMMCA y la Presidencia Pro Tempore, inicien a la brevedad los trabajos preparatorios intersectoriales con los Consejos de Ministros que sean necesarios, para celebrar, en el segundo semestre del año 2009, una Reunión Extraordinaria de Presidentes destinada a debatir el tema de Género, Integración y Desarrollo, y preparar el Año Interamericano de la Mujer en el 2010.”³

El acuerdo, es el primer logro del esfuerzo realizado por el Consejo de Ministras de la Mujer y su estructura, consolidados en la Resolución COMMCA 001-08⁴ y en la presentación realizada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el 4 de diciembre de 2008, Órgano Principal de Coordinación del Sistema tal y como lo establece el Artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, el cual tiene dentro de sus funciones revisar y aprobar todos los documentos

3. Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. XXXIII Reunión Ordinaria, los Jefes de Estado y de Gobierno. 5 de diciembre de 2008, San Pedro Sula. Tegucigalpa. Recuperada el 17 de mayo 2014 en: <http://www.sica.int/consulta/reunion.aspx?i dn=83142&idm=1>
4. Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, COMMCA. Resolución COMMCA 001-08. XXIII Reunión Ordinaria. 26 de septiembre 2008 en Tegucigalpa, Honduras. Recuperada el 17 de mayo 2014 en: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones% 20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDltem=35194&IDCat=9&IDEnt=303&idm=1&idmStyle=1>

que serán conocidos por los Jefes de Estado y de Gobierno en sus Reuniones. El acuerdo cuenta con dos objetivos claros. Primero, debatir el tema de género, integración y desarrollo; y segundo, preparar el Año Interamericano de la Mujer, conforme a lo establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Por otra parte, el acuerdo presentó la oportunidad de la preparación de una Cumbre coordinada conjuntamente, donde la institucionalidad centroamericana pudiera dialogar sobre el tema, previo a la reunión, permitiendo generar una serie de acciones tendientes a propiciar un empoderamiento por parte de los principales tomadores de decisiones.

Como parte de las preparaciones para dicha Cumbre, las Ministras reunidas en el COMMCA decidieron encomendar la realización de varios documentos conceptuales que dieran la pauta para la discusión que habría de darse con los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA en diciembre de 2009. Bajo la Presidencia Pro Témpore de Costa Rica y en coordinación con la Secretaría Técnica de la Mujer COMMCA/SICA y el apoyo de la cooperación española se iniciaron la elaboración de tres documentos en los temas de autonomía económica de las mujeres; participación política e institucionalización de género en el SICA, los cuales serían abordados por la Reunión Extraordinaria de Presidentes. Con la elaboración de

estos tres documentos el COMMCA hizo una propuesta de declaración la cual debía ser asumida por la Reunión de Presidentes. Entre los puntos de la misma estaba el mandato de preparar los lineamientos para la elaboración de una Política Regional de Igualdad y Equidad de Género.

Sin embargo, por razones relacionadas a la situación política que enfrentaba la región, la Cumbre fue suspendida y no es hasta junio de 2010, bajo el liderazgo de la Presidencia Pro Témpore de Panamá en la que se adopta la Declaración de Panamá sobre “Género, Integración y Desarrollo” y en la que se consigna dos mandatos sumamente importantes para el avances de los derechos de las mujeres en la región. El primero de ellos:

“2. Incorporar la igualdad y la equidad de género como temas estratégicos y de alta prioridad, en las políticas y planes de desarrollo nacionales y regionales, tanto en el Sistema de la Integración Centroamericana, como en los Estados que lo integran.”

Y, el segundo:

“7. Solicitar a la Reunión de Presidentes, instruya a la Secretaría General del SICA, para que en coordinación con el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y las entidades regionales competentes, elaboren y presenten a

*la Reunión Ordinaria de Presidentes, en el segundo semestre de 2011, una propuesta de lineamientos para la adopción de una Política Regional de Equidad de Género para el Sistema de la Integración Centroamericana.*⁵

Ambos mandatos son complementarios. Mientras el primero abre las puertas para ir avanzando en el proceso de transversalización de la perspectiva de género en el quehacer institucional, conforme lo expresó el acuerdo que incorpora al COMMCA; el segundo instruye a la operativización del primero con instrumento concreto como lo es la Política Regional.

Los lineamientos

El segundo paso importante para la elaboración de la política puede considerarse la priorización que hace el COMMCA de los sectores en los que enfocará su estrategia de trabajo de cara a la institucionalización de la igualdad y equidad de género en el SICA. En efecto, reunidas extraordinariamente el 23 de setiembre de 2013, el COMMCA aprueba el documento "Liderazgo Político y Técnico del COMMCA en el proceso de Institucionalización de la Igualdad de Género en el SICA".⁶

Los sectores priorizados son una mezcla de la propia agenda del COMMCA y a los acuerdos emanados de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, realizada el 20 de julio del 2010, en la cual se establecen como prioridades del Relanzamiento de la Integración Centroamericana: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; integración económica; y el fortalecimiento de la institucionalidad regional.

Para el 30 de noviembre de 2011 el COMMCA aprueba, en reunión extraordinaria, la resolución sobre los lineamientos para la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género la cual es refrendada por la XXXVIII Reunión de Presidentes el 16 de diciembre 2011.

5. Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Ciudad Panamá, Panamá. 29 de junio 2010. Recuperado el 17 de mayo 2014 en: <http://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=83174&Idm=1>
6. Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, COMMCA. Reunión Extraordinaria en el marco del Taller de Fortaleciendo el Liderazgo de Actoras Políticas de Alto Nivel del SICA en el proceso de Institucionalización de Género en el SICA. 23 de setiembre 2011. San Salvador, El Salvador. Recuperada el 17 de mayo 2014 en: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=64350&IDCat=9&IDEnt=303&Idm=1&IdmStyle=1>

El acuerdo 5 de la Declaración Conjunta de esta reunión establece lo siguiente:

Artículo 5: *“Refrendar la Resolución sobre Lineamientos para la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género para el SICA, aprobada por el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, COMMCA, en la reunión celebrada el 30 de noviembre de 2011, que da cumplimiento a los acuerdos emanados del Plan de Acción de la XXXV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Panamá en junio de 2010, e instruir a dicho Consejo a que conjuntamente con la SG-SICA garanticen el cumplimiento de dicha resolución.”*

El acuerdo no solo aprueba los lineamientos, sino que retoma el Plan de Acción de la XXXV Reunión

de Jefes de Estado y de Gobierno del 29 de junio de 2010 en el que ha sido acordada la Declaración de Panamá sobre “Género, Integración y Desarrollo” y por tanto, reafirma el compromiso emanado en dicha Declaración de avanzar en la incorporación de la igualdad y equidad de género en el quehacer institucional y tener estos temas como estratégicos y de alta prioridad para el Sistema.

La mencionada Resolución sobre los Lineamientos de la Política, en su primer acuerdo solicitó a la Reunión de Presidentes que instruyera “al COMMCA para que, conjuntamente con la Secretaría General del SICA, las entidades regionales competentes, la participación de la sociedad civil, y con el apoyo de la cooperación internacional, coordinen en lo inmediato, la elaboración y presentación, al segundo semestre de 2013, de la Política Regional Igualdad y Equidad Regional de Género del SICA en base a los siguientes lineamientos.”

7. Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Declaración conjunta de la XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno. 16 de diciembre de 2011. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 17 de mayo 2014 en:
<http://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=83183&idm=1>

TABLA 2

LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA REGIONAL DE GÉNERO REFRENDADOS EN LA DECLARACIÓN COJUNTA DE LA XXXVIII REUNIÓN ORDINARIA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL SICA

- a. Fortalecer la condición jurídica y social de las mujeres de la región.
- b. Promover la autonomía económica y la igualdad de oportunidades y de condiciones en el empleo de las mujeres de la región.
- c. Lograr la transversalización efectiva de la perspectiva de género en los contenidos y prácticas de la educación.
- d. Incorporar la perspectiva de las mujeres en la gestión y prevención integral del riesgo a desastres y de respuesta ante las emergencias atendiendo a los efectos diferenciales negativos del cambio climático sobre las mujeres de la región.
- e. Mejorar las condiciones de salud de mujeres y hombres de la región de acuerdo a sus necesidades prácticas y estratégicas de género.
- f. Integrar en la agenda de seguridad democrática de la región, el enfoque de seguridad ciudadana de las mujeres fortaleciendo las políticas y programas dirigidos a prevenir, detectar, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y de género en la región.
- g. Fomentar el incremento de la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión en los poderes del Estado.
- h. Ingresar el enfoque de género en la institucionalidad y países del SICA incluyendo sus instrumentos de normativa, planificación estratégica y operativa, presupuestos, ejecución, monitoreo y evaluación, incidiendo en su cultura organizacional, así como el fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales y Regionales para el avance de los derechos de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia a partir de COMMCA 2011.

Los lineamientos incluidos en la Resolución abarcan aspectos relativos a la condición social y jurídica de la mujer, autonomía económica, salud, seguridad democrática y violencia contra las mujeres, educación, cambio climático, participación política e institucionalización de la igualdad de género. Los mismos, como se ha mencionado anteriormente, conjugan la agenda propia del Consejo de Ministras con las prioridades del relanzamiento de la integración regional.

Encuadre, institucionalidad y ruta crítica en la construcción de la PRIEG

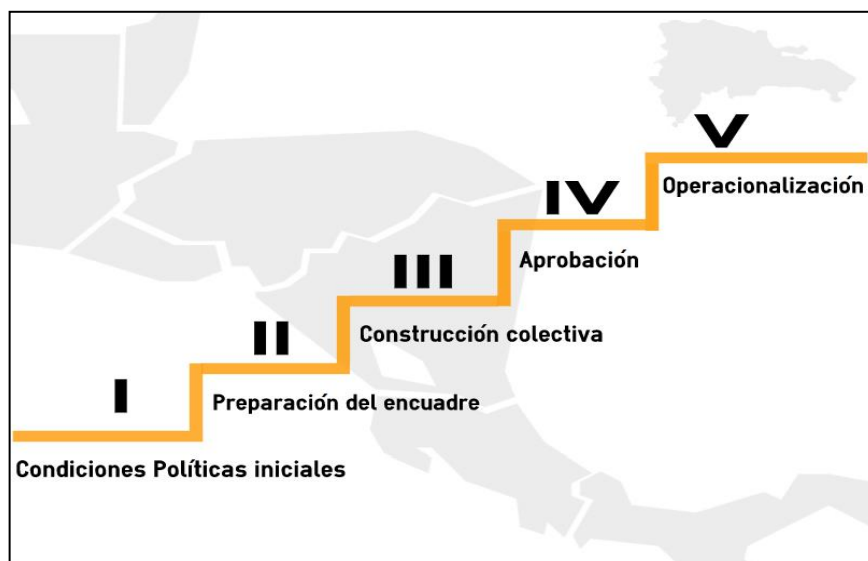
Recibido el mandato por parte de la Reunión de Jefes de Estado las Ministras se abocaron a la organización de los trabajos que permitieran cumplir con los tiempos indicados. Para ello se convocó a un taller de estructuración de la Política cuyo objetivo principal fue desarrollar, a partir de los lineamientos

aprobados por las Ministras y refrendados por los Presidentes del SICA, una propuesta de estructuración de contenidos y del proceso de construcción participativa que habría de darse en esos dos años que se tenían por delante para el mismo.

De ese primer taller se trabajó el documento de orientaciones conceptuales y metodológicas conocido como el “Encuadre de la PRIEG”, el cual fue aprobado por las Ministras del COMMCA en su XXXIII Reunión Ordinaria celebrada en San José en mayo de 2013. En esa misma reunión, se aprobó el perfil de actores participantes en el proceso: representantes de la institucionalidad SICA, organizaciones del movimiento de mujeres vinculadas con agendas regionales, expertas en políticas de igualdad, instituciones nacionales sectoriales y Mecanismos Nacionales de la Mujer. Asimismo, se aprobó la ruta crítica que seguiría el proceso, el cual tenía una combinación de acciones técnicas y de carácter político.

GRÁFICO 1

RUTA CRÍTICA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN
Y APROBACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL DE IGUALDAD
Y EQUIDAD DE GÉNERO, PRIEG



Fuente: COMMCA-SICA 2013.

Dada la aprobación del Encuadre, se abrió la fase de consulta. Para ello, el COMMCA acordó solicitar al Secretario General del SICA la constitución de un Comité Técnico Interinstitucional *ad hoc*, el cual se concibió como un actor elemental para concretizar la participación de la institucionalidad del SICA en la construcción de la PRIEG. El mismo, estuvo conformado por perso-

nas delegadas de las instancias e instituciones responsables de los temas sectoriales al interior del SICA, puntos focales de género en instituciones especializadas, y delegadas de los mecanismos nacionales integrantes del COMMCA.

La misión de este Comité fue de actuar como instancia interlocutora a lo interno del SICA, durante el

proceso de definición de la política regional de igualdad. Para el fiel cumplimiento de tal misión, se solicitó que las personas a comisionar cumplieran el siguiente perfil:

- Funcionarias y funcionarios de alto nivel técnico, con capacidad de propuesta, debate de ideas y negociación.
- Que estuvieran directamente involucrados (as) en la formulación o el seguimiento de estrategias, políticas y programas regionales.
- Con actitud positiva hacia la asunción de la igualdad de género en los esfuerzos por la integración regional.

Esta fase, conforme lo plantea el propio documento de la PRIEG, reunió las actividades para la construcción colectiva de las medidas de la PRIEG. Se eligió la modalidad de Consultas Especializadas y Encuentros por Eje. Entre los temas que fueron objeto de consultas especializadas están el de seguridad alimentaria y la agenda de las mujeres rurales, realizados en Nicaragua y Costa Rica respectivamente. En los Encuentros Regionales por Eje, se llevó a discusión un inventario de propuestas recolectadas en diferentes espacios provocados en fases previas del proceso de las PRIEG; y fue a partir de estas propuestas preliminares que, mediante un diálogo constructivo, los actores participantes consensuaron el contenido de cada Eje de la PRIEG. Estos even-

tos dieron como resultado propuestas en tres ámbitos: mejoramiento de la condición jurídica y homologación de normativas, fortalecimiento institucional y mejora en la calidad de las políticas sectoriales. Entre Encuentros y Consultas, se logró convocar un total aproximado de 250 personas, la mayoría mujeres, provenientes de los sectores antes mencionados.

La fase de aprobación se inició con la validación del primer borrador completo por parte del Comité Técnico Interinstitucional. Con esta instancia se priorizó la revisión de la parte programática de la política: los Ejes y la propuesta de arquitectura institucional. Posteriormente, la Política fue presentada al COMMCA, que la aprobó mediante el Acuerdo No. 1 de su Reunión Extraordinaria del 7 de noviembre de 2013. Como hito conclusivo de esta fase, la PRIEG fue aprobada en la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, desarrollada en Buenaventura, Panamá, el 14 de diciembre de 2013. El acuerdo tiene dos partes importantes, una la propia PRIEG y por la otra, su operatividad.

“14. Aprobar la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, PRIEG, e instruir a la institucionalidad del SICA y al Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, para que en coordinación con la Secretaría General del SICA, establezcan los mecanismos que

*sean necesarios para su operatividad.*⁸

En los dos puntos siguientes, se abordarán cada una de estas partes, analizando en la segunda, los retos que sugiere la implementación de dicha Política en el marco de la institucionalidad regional.

La PRIEG

El documento aprobado por la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno expresa la voluntad política institucional de una región que avanza conjuntamente hacia la paz, la democracia y el desarrollo conforme a los principios del Protocolo de Tegucigalpa.

Su gran apuesta es que, al 2025, los *Estados partes del SICA hayan incorporado las medidas necesarias para garantizar el pleno desarrollo y el adelanto de las mujeres de Centroamérica y República Dominicana, en condiciones de igualdad y equidad, en las esferas política, social, económica, cultural, ambiental e institucional, tanto a escala regional como en los ámbi-*

tos nacionales. (COMMCA-SICA, 2013, p.40)

En su estructura, la PRIEG cuenta con una serie de alcances y características que definen temas relacionados al hecho de ser un instrumento vinculante, ser la agenda de género del SICA, su intersectorialidad y el llamado de ser una herramienta de colaboración intergubernamental, así como un “valor agregado regional” a las políticas sectoriales y a las políticas específicas de igualdad de género de cada uno de los países que conforman el SICA las cuales dan base a la política regional. (COMMCA-SICA, 2013, 30).

Por otra parte, el documento aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno, define una serie de principios orientativos, enfoques y estrategias, con la finalidad de asegurar que la misma contribuya a la igualdad y la equidad de género desde una perspectiva transversal en la que se busca permear el quehacer institucional del Sistema y dar cumplimiento al mandato que incorpora el COMMCA al Sistema.

8. Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros. 14 de diciembre de 2013. Buenaventura, Panamá. Recuperado el 23 de mayo de 2014 en:
<http://www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=83304&idm=1>

TABLA 3

EJES ESTRATÉGICOS, PRINCIPIOS Y ENFOQUES DE LA POLÍTICA REGIONAL DE IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO DEL SICA

Ejes Estratégicos (en concordancia con los Lineamientos)	Principios	Enfoques
1. Autonomía económica. 2. Educación para la igualdad. 3. Gestión y prevención integral del riesgo a desastres. 4. Salud integral. 5. Seguridad y vida libre de violencias. 6. Participación política y en la toma de decisiones. 7. Institucionalización de la perspectiva de igualdad de género. Transversal: Condición Jurídica y Social de la Mujer de la región.	1. Igualdad Sustantiva 2. No Discriminación 3. Inclusión Social 4. Regionalidad 5. Solidaridad 6. Democracia	1. Equidad de Género 2. Derechos Humanos 3. Interseccionalidad 4. Multiculturalidad 5. Legalidad 6. Gradualidad 7. Sostenibilidad 8. Rendición de Cuentas 9. Transparencia 10. Complementariedad

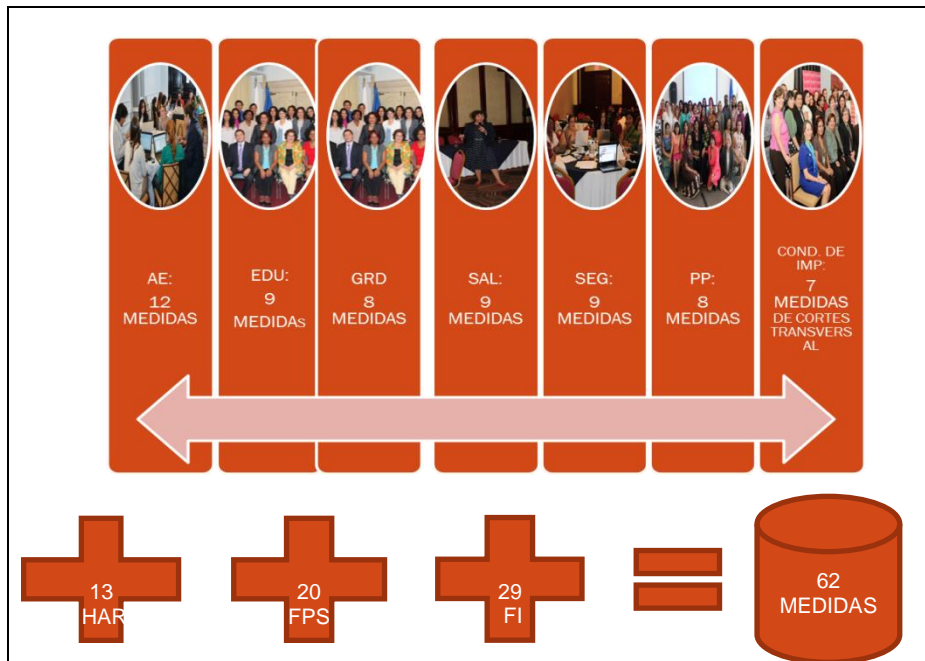
Fuente: Elaboración propia a partir de COMMCA 2013 y COMMCA-SICA 2013.

Asimismo, tomando en cuenta los lineamientos refrendados por la Reunión de Presidentes en diciembre de 2011, se definen siete ejes estratégicos, de los ocho lineamientos aprobados, pasando el primero de estos sobre la condición jurídica y social de la mujer a convertirse en un elemento transversal de todos los ejes.

En total, la PRIEG cuenta con sesenta y dos medidas que queda-

ron repartidas en los diferentes ejes, tal y como se puede ver en el gráfico 2. De las mismas, trece están relacionadas a los temas de homologación y armonización de los marcos normativos; veinte medidas a fortalecimiento de políticas sectoriales y veintinueve a medidas relacionadas con el fortalecimiento institucional.

GRÁFICO 2



Fuente: COMMCA 2013 a.

En cuanto a los arreglos institucionales, la PRIEG requerirá de una arquitectura regional para la coordinación, el seguimiento y la evaluación que fortalezca el mandato rector del COMMCA y de los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres; a la vez que permita una sana distinción de roles en dos niveles: entre instituciones con mandatos transversales y sectoriales; y entre instituciones regionales y nacionales.

Es así, que la arquitectura de la PRIEG contará con tres mecanismos:

- El COMMCA como órgano político y máxima autoridad en los asuntos de la PRIEG. Emitirá las recomendaciones y resoluciones que estime convenientes para impulsar el avance de las medidas establecidas.

- Un Comité Directivo Regional (CD-PRIEG), conformado en el marco de la Comisión de Secretarías del SICA, por la vía de mandatarse a esta instancia el ejercicio de la función especial de actuar como ente directivo de la PRIEG.
- Comités Técnicos Sectoriales, CTS. Tendrán el rol de apoyo a la implementación y al seguimiento, mediante la promoción de la coordinación interinstitucional, discusión y consolidación de planes de acción e informes y elaboración de propuestas para el avance de las medidas.

La implementación. Perspectivas hacia el futuro

Como se mencionó en la sesión anterior, entre las características de la política están temas relacionados a la transversalidad siendo la PRIEG, una política que atraviesa los temas considerados como los pilares del proceso de integración y que se coloca en la corriente principal de las políticas sectoriales que se impulsan desde el Sistema. Además, entre dichas características vimos que la PRIEG constituye un llamado a la intersectorialidad y la cooperación intergubernamental, al tiempo que constituye un valor agregado regional a las políticas sectoriales existentes. Estas características hacen que su implementación en sí

misma, sea un reto para la institucionalidad centroamericana y sus correspondientes mecanismos nacionales, toda vez que sus mandatos se relacionen con el contenido de las medidas propuestas.

Una vez aprobada la PREIG por las instancias correspondientes, queda en la mano del Consejo de Ministras, la Secretaria General y la institucionalidad regional su operatividad tal y como lo instruye el Acuerdo. La práctica en el SICA es que, salvo la Estrategia Regional de Seguridad que se ejecuta con un alto apoyo de la Secretaría General por ser la Secretaría de la Comisión Regional de Seguridad, las políticas sectoriales o transversales descansan en el Consejo encargado del tema. Por tanto, la PRIEG tiene como principal instancia de liderazgo al Consejo de Ministras y a su Secretaría Técnica de la Mujer como instancia técnica que debe asegurar la ejecución de la estrategia que se ha de diseñar para poner a operar la arquitectura regional pensada para la misma.

Dicho liderazgo no solo se centra en el hecho de lograr una coordinación interinstitucional sino también garantizar los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros que permitan avanzar en la implementación de los ejes estratégicos y así alcanzar el objetivo planteado al 2025.

El COMMCA, teniendo claro este rol de liderazgo, recientemente ha aprobado el proyecto “Puesta en

marcha e implementación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA: Un bien público regional catalizador del desarrollo de la Región SICA", el que se ubica en el Eje de integración social y lucha contra la pobreza del Fondo España-SICA 2014-2017 y corresponde su ejecución a la Secretaría Técnica de la Mujer del COMMCA/SICA, contando con un monto total de US\$ 600.000, 00."⁹

Con este proyecto, el COMMCA se propone desarrollar las condiciones para la efectiva implementación de PRIEG, enfocándose en fortalecer la arquitectura para la igualdad de género en la institucionalidad del SICA que potencie el desarrollo de medidas e iniciativas orientadas a la reducción de la desigualdad de género, resultado que está contenido en el Plan Estratégico del COMMCA 2014-2018.

La implementación de la PRIEG, además de un mandato presidencial y la vía de dar cumplimiento a un número significativo de otros tantos de dicho nivel o ministeriales además de la normativa internacional, regional y nacional en la materia, es una demanda de los países SICA, la cual se manifiesta, de forma reiterativa en la preocupa-

ción por los elevados niveles de discriminación de género y de los índices de violencia contra las mujeres, lo que no solo afecta a más de la mitad de la población de la región sino que a todo el conjunto y en consecuencia a su propio desarrollo, dado que la igualdad de género es concebida como un factor *sine qua non* de dicho desarrollo, además de la posibilidad de garantía de la paz, libertad y democracia desde un enfoque de derechos humanos, que potencie las capacidades humanas y procure la cohesión social, el crecimiento económico y el bienestar de sus pueblos, tal y como lo apuntan diferentes informes internacionales.

Esta demanda no deja de lado la constatación de las múltiples barreras, retos y limitaciones existentes para lograr la plena igualdad de género, pero tampoco el compromiso de emprender esfuerzos para superarlos, lo que implica considerar la PRIEG como uno de ellos, con la consciencia de que en todos los ámbitos político, económico, social, cultural, ambiental, civil e institucional, deberán tomarse medidas de forma sectorial e interinstitucional, tanto a nivel regional como nacional.

Dado el carácter estructural por la desigualdad de género causa y efecto que impide el desarrollo, abarcativo por implicar todas las esferas de la vida, tanto en el ámbito público como privado, la magnitud de violación sistemática a los derechos humanos y la regionalidad de la problemática, por ser común a todos los países, y que (además incluye

9. Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, COMMCA. Reunión Extraordinaria. Sesión Virtual. 16 de mayo de 2014. Recuperado el 23 de mayo 2014 en: <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=85873&IDCat=3&IdEnt=303&Idm=1&IdmStyle=1>

fenómenos como la trata de mujeres y otros delitos que implican un abordaje transfronterizo) y la acción regional genera un valor agregado para su prevención, atención, sanción y reparación de derechos. Superar esta problemática supone el concurso de cada persona e institución independientemente de su cualidad, incluyendo a la cooperación internacional, como un actor clave para apoyar la adopción de medidas contra la discriminación hacia las mujeres y de avance para la igualdad y equidad de género. Esto, traducido al ámbito regional, supone una oportunidad sin precedentes, por ser la PRIEG un instrumento de política, además de vinculante, de carácter articulador, intersectorial, transversal y orientativo, que además de tener un marco de acción delimitado, proporciona directrices (medidas) desarrolladas a partir de criterios de pertinencia, valor regional agregado, viabilidad, priorización y consenso, siendo además elaborada de forma participativa y con vocación de impulsar la propia agenda del SICA, a la vez que constituirse en parte de esta. Es en consecuencia la PRIEG, la agenda de género del SICA, y los planes sectoriales e institucionales que le den vida, las agendas de género de los mismos/as. Por lo anterior, también es relevante destacar que dicha Política está construida orientando su accionar en los pilares priorizados en el proceso de relanzamiento de la integración regional.

Entre las muchas virtudes de la PRIEG, otra relevante es que es

susceptible de ser monitoreada, deficiencia que suelen observarse en muchas políticas, no obstante es una condición importante para su impulso y oportuna implementación. Es una Política del SICA, lo que supone un factor de sostenibilidad al ser compromiso de todos los sectores y formar parte de su agenda. Además tiene su rectoría en el COMMCA, que junto con la STM-COMMCA/SICA son los entes especializados en la materia. Es por ello, también incluso en términos de sostenibilidad precisa que este rol sea fortalecido.

Trabajar interinstitucionalmente, de forma articulada, coordinada y transversal en muchos de los casos, es un proceso de aprendizaje cuando menos algo de reciente data que se está dando en el entramado regional y nacional del SICA. Además de ello y de las limitaciones existentes en términos de capacidades para responder oportunamente a los retos que plantea avanzar en la igualdad de género, los niveles de desarrollo existente en todos los sectores que agobia las capacidades de respuesta a los mismos, implica la necesidad de acompañar a la institucionalidad en el proceso de implementación de esta Política.

Será necesario, para el éxito de la Política, el desarrollo de instrumentos normativos, técnicos, informativos, formativos para dotar de herramientas que orienten la articulación, la implementación, el monitoreo y evaluación, así como acompañamiento técnico en virtud

de las oportunidades que posibilita el mismo.

Para evitar la dispersión en esta Política, es una oportunidad también potenciar la eficacia de los esfuerzos políticos e institucionales ya en curso en la materia, trayendo otros nuevos en un escenario ordenado, focalizado, que resulte en una mayor focalización y eficacia de los mismos, tanto a nivel institucional como intersectorial. El proceso, además, posibilitará una mayor visualización de la problemática y su abordaje, no solo a nivel político, técnico e institucional sino también financiero, lo que contribuirá a la posibilidad de movilizar recursos propios, de la cooperación internacional y sur-sur para ello, lo cual dado el carácter programático y de gestión basada en resultados y demás cualidades vigentes de la PRIEG que serán consustanciales a los Planes, implicará que dicha cooperación también se haga contemplando los criterios establecidos en el Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional del SICA y los principios de eficacia de la cooperación para el desarrollo (Principios de la Declaración de París) así como otros criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

Finalmente, pero no menos importante, está la participación de la sociedad civil en todo el proceso de implementación. Desde su dise-

ño, el COMMCA procuró involucrar diferentes expresiones regionales de la sociedad civil a través de las consultas que se llevaron a cabo en los países de la región. Asimismo, el Comité de Expertas que acompañó el proceso de formulación, compuesto por reconocidas y reconocidos académicos del ámbito de la igualdad, así como de los temas de la integración regional. Para el proceso de implementación, será importante diseñar los mecanismos para la participación de la sociedad civil, tanto en el plano regional como nacional. En el regional, la PRIEG presenta una excelente oportunidad para fortalecer estos temas dentro del Comité Consultivo de la Sociedad Civil y, a nivel nacional, para realizar una estrecha coordinación con los Mecanismos Nacionales de la Mujer que son las instituciones llamadas a liderar los procesos de implementación en los países y garantizar la debida coordinación entre todas las instancias correspondientes.

Conclusión

Sin lugar a dudas el proceso de formulación de la Política Regional de Género representa una experiencia a replicar en otros sectores del proceso de integración centroamericana y que muestra no solo la convergencia de intereses nacionales en el marco de un Consejo de Ministras, sino de toda una interinstitucionalidad regional y de expresio-

nes de sociedad civil y de cooperación internacional que participó en un proceso que convocó un sin número de actores por un período de tres años.

En dicho proceso cabe destacar la clara estrategia definida por el COMMCA en el proceso y el liderazgo jugado por cada una de las Ministras que ocupaban las Presidencias Pro Témpore a lo largo del mismo. La experiencia aquí expuesta da cuenta de una combinación de elementos políticos, técnicos, administrativos y financieros que permitieron la concreción de un producto en el tiempo definido y en seguimiento y cumplimiento de los Mandatos Presidenciales recibidos al respecto.

A futuro, la PRIEG se enfrenta con el reto de su implementación a través de garantizar la intersectorialidad, la coordinación interinstitucional e intergubernamental pero a la vez de mostrar que tiene múltiples bondades para guiar un trabajo sistémico y que redunde en beneficios para el desarrollo de la región SICA y por tanto para sus ciudadanas y ciudadanos.

Bibliografía

Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, COMMCA. (2013) "Avances de la construcción de la Política Regional de Igualdad y Equidad de

Género". San Salvador, El Salvador.

_____. Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. "Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana, PRIEG/SICA. (2013). San Salvador, El Salvador. 95 pp.

García Prince. E. (2008) Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual. América Latina Genera/PNUD. San Salvador. 63 pp.

Lahera. E. (2004). "Política y Políticas Públicas". Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile. pp. 1-27.

Rivas Peña, M. (2013). "Los retos de la integración como instrumento de desarrollo para Centroamérica: Las Políticas de Igualdad". Córdoba, España.

Sistema de la Integración Centroamericana. Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. SICA, 2da. Edición, San Salvador, 2010. 2da edición.

Subirats. J. *et al.* (2008) "Análisis y Gestión de las Políticas Públicas". 1era Edición. Editorial Ariel, S.A. Barcelona. 178 pp ◇

El Fondo España SICA

Una asociación para el desarrollo de Centroamérica

Olga del Pino Escobar*

ESPAÑA VIENE APOYANDO EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DE UNA MANERA DECIDIDA DESDE EL 2001. EL FONDO ESPAÑA SICA ES EL INSTRUMENTO FINANCIERO Y DE GESTIÓN QUE MATERIALIZA ESTE APOYO APOSTANDO POR LA CALIDAD DE LA COOPERACIÓN CON EL FIN DE DESARROLLAR ALGUNOS DE LOS ÁMBITOS DE LA INTEGRACIÓN Y DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES ENCARGADAS DE SU COORDINACIÓN. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA ES UNO DE LOS PILARES DE ESTE PROCESO Y EL FONDO ESPAÑA SICA HA VENIDO REALIZANDO UNA APUESTA DECIDIDA APOYANDO LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA IMPULSAR, ARTICULAR Y FORTALECER AQUELLAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS CON VALOR AGREGADO, QUE FAVOREZCAN EL AVANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; DESARROLLO; SICA; ESPAÑA; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; DEVELOPMENT; SICA; SPAIN; CENTRAL AMERICA

“Crear un espacio de integración regional para el desarrollo, la libertad, la democracia y la paz en Centroamérica”, es el objetivo fundamental del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, organismo que en 1991 fue constituido a través del Protocolo de Tegucigalpa como el marco jurídico e institucional de la

integración de Centroamérica, y que dentro del mismo la integración económica constituye un subsistema integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá, y al que posteriormente se sumaron Belice y República Dominicana, representa en su conjunto uno de los procesos de integración más dinámico y activos de los últimos años de América Latina. Ha experimentado importantes avances pero a su vez, atravesado momentos difíciles que ha motivado profundizar, si cabe aún más, en la reflexión del proceso en sí mismo y de las direcciones más oportunas que permitan seguir avanzando y superar las parálisis

* **Licenciada en Bellas Artes y Diplomada en Turismo Cultural. Experta en Gestión y Planificación de Proyectos de cooperación internacional. Coordinadora del Eje de Integración Económica e Integración Social del Fondo España SICA.**

Correo electrónico: odelpino@sica.int

Recibido: 26 de mayo del 2014.

Aceptado: 18 de agosto del 2014.

Olga del Pino Escobar (2014). El Fondo España SICA, Una asociación para el desarrollo de Centroamérica.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 275-292, diciembre 2014 275

momentáneas que, como proceso vivo que es, está sujeto a vivir.

España viene apoyando este proceso de una manera muy decidida, apoyo que ha ido evolucionando progresivamente desde que, en el 2001 iniciara con la firma de un Memorándum de Entendimiento entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA. En este acuerdo quedó establecido el apoyo al proceso de integración regional en Centroamérica como un elemento imprescindible para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la región, para el logro del desarrollo económico y social sostenible y la disminución de la vulnerabilidad medioambiental.

Como resultado de este memorándum, se presentó el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica a los Presidentes centroamericanos durante la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada el 15 y 16 de noviembre del 2002, en Bávaro, República Dominicana. En el 2004 se revisa este programa y se da un salto cualitativo y cuantitativo en su diseño y presupuesto pero es especialmente desde el 2006 con la creación del Fondo España SICA, que este apoyo se intensifica de manera notable obteniéndose importantes resultados a la fecha y en donde las lecciones aprendidas deberían de servir para rentabilizar y mejorar en

sí la eficacia del apoyo que se ha venido aportando.

El Fondo España SICA se convierte así en un instrumento financiero y de gestión que multiplica las posibilidades y la apuesta por la calidad de la cooperación con un doble objetivo: fortalecer el proceso centroamericano de integración regional y apoyar el desarrollo de algunos ámbitos del proceso de integración y de las instituciones regionales encargadas de su coordinación.

La consecución de estos objetivos se plantea a través de la promoción de espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica, en áreas clave para el desarrollo y la integración regional.

Hay varios factores que han hecho que el Fondo España SICA se haya convertido en uno de los instrumentos de cooperación más innovadores de la actualidad, y es que no solo está totalmente alineado con las prioridades regionales ya que su formulación responde a los planes, estrategias y políticas sectoriales del sistema, se hace de manera totalmente participativa y está inserto en la propia Secretaría General, sino que además traslada las funciones de ejecución y seguimiento de los proyectos y programas a las instituciones del SICA, bajo sus propios procedimientos y, responde actualmente al Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la

Cooperación Regional diseñado por la Secretaría General.

Por tanto los planes y programas son ejecutados desde las secretarías sectoriales y direcciones de la Secretaría General del SICA, en estrecha coordinación con sus Consejos de Ministros, Comités Técnicos y autoridades de los diferentes sectores representados en las mismas, tanto del sector público como privado.

En este marco, se ha estado apoyando iniciativas que construyan y consoliden modelos y plataformas de desarrollo económico y social, que favorezcan y contribuyan al cumplimiento de sus objetivos, en concordancia con los objetivos de los países y de la región, lo que está permitiendo, además, desarrollar mecanismos e instrumentos de cooperación regional eficaces, que están sentando las bases para la cooperación en materia de integración para otras regiones o países.

Pero todo ello se tiene que dar también en congruencia con los objetivos del Plan Director de la Agencia de apoyar y coadyuvar a un desarrollo humano sostenible, contribuir a la erradicación de la pobreza, la construcción activa de la paz, y el ejercicio pleno de los derechos de una ciudadanía global.

En una primera etapa 2006-2009 el Fondo asignó financiamiento a diferentes líneas de cooperación: fortalecimiento institucional, salud, prevención de desastres, medioam-

biente, formación ocupacional y calidad educativa, género y la línea de fortalecimiento de sectores productivos, la cual brindaba apoyo con un enfoque regional, a tres sectores prioritarios en la región: *la pesca, el café y el turismo*.

De esta primera etapa del Fondo España SICA, se realizó un balance que, junto con una evaluación intermedia en el 2009, permitió analizar y sistematizar los primeros resultados que se venían obteniendo aportando, además, elementos para definir una nueva planificación y programa con el SICA. De este proceso se destacaron el fortalecimiento institucional, el apoyo a la creación de instituciones, el diseño de agendas regionales de integración y el desarrollo de instrumentos de acción regional.

Concretamente del apoyo a los sectores económicos que tradicionalmente han sido representativos de la región, se destacaron los siguientes resultados de esa primera fase:

- *Pesca*: el ordenamiento y armonización de normativas regionales para la explotación sostenible de los recursos pesqueros y el apoyo a la pesca artesanal a través de la formación.
- *Café*: el desarrollo de sistemas de protección de la calidad por su origen y la adopción del sistema de Denominación de Origen e Indi-

caciones Geográficas como alternativa de competitividad, posicionamiento y diferenciación para el sector.

- *Turismo*: el fortalecimiento institucional con la conformación de una estrategia regional de turismo; con la mejora y el impulso de una promoción y comercialización del turismo conjunta; con un importante y amplio programa de formación de recursos humanos; el desarrollo de nuevos e inéditos productos turísticos y el desarrollo de un incipiente turismo rural.

La segunda fase del Fondo para el periodo 2010-2013, se define conjuntamente con la Secretaría General del SICA, partiendo de sus prioridades y en base a los resultados de la evaluación realizada. Ello permite dar un salto significativo en su diseño, se acotan las líneas de trabajo permitiendo una mayor concentración en donde el enfoque se dirige en esta ocasión al desarrollo de ejes temáticos, esto significa una evolución sensible en la relación entre la cooperación española y las instituciones de la integración regional, y se podría incluso decir, que es el reflejo de cierta maduración en el propio proceso de integración.¹

Los tres ejes estratégicos de trabajo mencionados fueron deriva-

1. Esta propuesta fue aprobada en la III Comisión Mixta España SICA celebrada en Madrid el 12 de noviembre de 2009.

dos del Plan Plurianual 2009-2012 del SICA y son:

- Fortalecimiento Institucional del SICA
- Seguridad Democrática
- Profundización de la Integración Económica

La integración económica es uno de los pilares del proceso de integración centroamericana. Históricamente es la base de cualquier proceso de integración ya que permite de una manera más palpable, concretizar los beneficios que la integración puede aportar a las economías y por ende a la población en general, aun cuando no debe convertirse en el fin último del proceso, sí facilita su comprensión y desarrollo aportando dinamismo al mismo. En el caso de Centroamérica, sus principios quedaron establecidos en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, más conocido por el *Protocolo de Guatemala* de 1993.

El Fondo España SICA consciente de ello ha venido realizando una apuesta decidida a este eje orientado a la profundización de la integración económica para impulsar, articular y fortalecer aquellas actividades económicas con valor agregado y productividad en la región centroamericana, que favorezcan el avance del proceso de integración económica como instrumento para el desarrollo sostenible de los países centroamericanos.

Todo ello a través del apoyo a tres grandes programas:

- Plan de Apoyo a las Estrategias Regionales de Agricultura, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria.
- Programa de Apoyo al Acceso de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, MIPYME, al Mercado Regional
- Apoyo al Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible en Centroamérica.

Plan de Apoyo a las Estrategias Regionales de Agricultura, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria

El Plan de Apoyo a las Estrategias Regionales de Agricultura, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria del Fondo España SICA ha sido ejecutado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano, SECAC, bajo la coordinación global de la Secretaría General del SICA, con el propósito de apoyar el marco regional de políticas establecido por la Política Agrícola Centroamericana, PACA, 2008-2017, la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, ERAS, y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, ECADERT, 2010-2030.

El plan de apoyo ha venido desarrollando en este último periodo tres componentes: el fortalecimiento

de la institucionalidad regional competente, el apoyo a la ECADERT y, dando continuidad a las acciones que se venían realizando en el marco del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, el apoyo a los productores de café. Este último componente desarrollado por el Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura, PROMECAFE, con el objetivo general de reducir las debilidades y aprovechar las fortalezas del sector cafetalero regional logrando romper la vinculación de su producción al *status* de “*commodity*”. Finalizado en el 2011, se logró fortalecer la capacidad técnica de las instituciones cafetaleras, apoyando los procesos de acreditación de sus laboratorios de análisis de calidad del café, Unidades de Verificación e Inspección y Órganos de Certificación, además de la elaboración de la normativa técnica nacional para el café protegido a través del reconocimiento de Indicaciones Geográficas, IG, y Denominaciones de Origen, DO, como una estrategia de diferenciación, valorización, posicionamiento y protección de la calidad por su origen.

Ahora bien, estos tres componentes debían de responder al objetivo general de apoyar el marco regional de políticas establecido por la PACA, la ERAS y la ECADERT. Este objetivo se ha logrado alcanzar principalmente en lo que se refiere a la ECADERT, pero también contribuyó en forma significativa a la ejecución de la PACA, aunque en menor medida con la ERAS, respondiendo

básicamente a un criterio de focalización de esfuerzos y considerando el contexto en el cuál se ha venido ejecutando el Plan de Apoyo.

Para la consecución de este objetivo general se hizo necesario iniciar todo un proceso de fortalecimiento del Consejo Agropecuario Centroamericano, CAC, y su Secretaría Ejecutiva con la finalidad de garantizar la ejecución y articulación de las políticas y estrategias mencionadas, especialmente la ECADERT, tanto a nivel nacional como regional.

Desde el punto de vista del fortalecimiento de las instancias regionales se logró contribuir a la consolidación del Comité Técnico Regional del CAC como máxima instancia técnica asesora del Consejo de Ministros, se aprobó y está en funcionamiento la Red de Comunicadores del CAC (REDCOMCAC-RD), se institucionalizó la reunión de Directores de Cooperación Internacional del CAC, se diseñó y aprobó un mecanismo de diálogo con el sector privado y se apoyó el diseño, reglamentación y puesta en marcha de los Grupos Técnicos que tienen como objetivo: identificar y gestionar la ejecución de acciones estratégicas regionales de corto, mediano y largo plazo en el marco de las políticas, estrategias y acuerdos presidenciales, sectoriales e intersectoriales regionales, según los lineamientos y áreas temáticas priorizadas por el CAC, así como su articulación en cada uno de los países miembros.

A nivel nacional los Ministerios de Agricultura han incrementado su articulación y ejecución de las políticas y estrategias regionales con los planes nacionales, un paso decisivo e imprescindible para que las estrategias regionales, en este caso la ECADERT, se haga una realidad a través del desarrollo de los territorios rurales.

A todo ello contribuyó de manera significativa el Programa de Capacitación sobre el proceso de integración centroamericana y las políticas regionales del sector agropecuario y desarrollo rural, coordinado por la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, CEDDET, que logró capacitar a más de 120 funcionarios no solo de los Ministerios de Agricultura de la región sino también de otras instituciones públicas y privadas nacionales y regionales vinculadas al sector agropecuario y rural.

No es de extrañar por tanto que la formación y fortalecimiento de capacidades para la toma de decisiones y la gestión del desarrollo rural territorial, haya sido un factor fundamental en todo este proceso de desarrollo. De hecho un factor de éxito ha sido el acompañamiento que ha dado el Programa de Formación de capacidades, diseñado a la medida y con apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, se ha logrado formar a más de 1000 personas, a través de cursos regionales, subregionales y nacionales en gestión del

desarrollo rural territorial, tanto conceptuales como instrumentales, talleres de formación de formadores, y cursos para responsables político – institucionales.

Otro factor muy importante para la apropiación y ejecución de la ECADERT por parte de los actores regionales, nacionales y territoriales de los países que integran el CAC ha sido, por una lado, la construcción de toda una institucionalidad regional, nacional y local en función de la ECADERT, que ha constituido un logro pionero, tanto en el marco del CAC como en el del SICA. Este marco institucional a nivel regional lo conforma: la Comisión Regional para la ECADERT, el Grupo Técnico de Desarrollo Rural Territorial del CAC, la Red Centroamericana y de República Dominicana de GAT, la Plataforma Regional de Apoyo Técnico; a nivel nacional: siete instancias o Comisiones Nacionales para la ejecución de la ECADERT y, a nivel territorial: la conformación o fortalecimiento de al menos diecinueve grupos de acción territorial.

Ahora bien, una vez conformada la institucionalidad necesaria para que la estrategia regional pueda articularse y desarrollarse a los tres niveles (local, nacional y regional), ¿cómo hacer que sea una verdadera realidad y oportunidad de desarrollo de nuestros territorios rurales?, la respuesta la encontramos en la necesidad de la movilización y asignación de recursos financieros que permita apoyar iniciativas y proyectos innovadores que logren

dinamizar e impulsar el desarrollo rural en los territorios, los cuales han sido priorizados por las autoridades nacionales en el marco de la ECADERT. Esta respuesta se concretizó en el diseño, puesta en marcha y ejecución de un Fondo Regional orientado a apoyar iniciativas surgidas desde los territorios priorizados. Ahora bien, estos proyectos debían de formar parte de un esfuerzo de desarrollo territorial y de una alianza entre la sociedad civil, los gobiernos locales y los centrales.

Así, el Fondo Regional a través de dos convocatorias, movilizó US\$ 5.733.235 de los cuales US\$ 3.206.962 fueron aportes de la AECID y US\$ 2.526.273 de contrapartida local, beneficiando a quince territorios a través de la ejecución de veintitrés proyectos distribuidos en los ocho países del SICA. En la ejecución del Fondo se logró, además, una articulación y encadenamiento de responsabilidades entre la Comisión Regional, las Comisiones Nacionales y los Actores Territoriales.

Ya se ha mencionado que el tercer componente ha estado enfocado a apoyar el Programa de Calidad de Café, a través de la acreditación de los laboratorios de Control de Calidad y que los países contarán con una normativa homologada y común sobre Normas de Producción de Café Oro Verde y Normas de Café con D.O/I.G. En este sentido, las instituciones cafetaleras han estado y están realizando cambios estructurales en sus laboratorios con el propósito de establecer un Siste-

ma de Gestión de Calidad Acreditado, y proveer al subsector cafetalero, de servicios internacionalmente reconocidos para la certificación de cafés diferenciados y de calidad comercial. Los países se encuentran en un avance significativo en los procesos de Acreditación de los Laboratorios de Control de Calidad, así como en la conformación de las Unidades de Verificación, UV, y los Órganos de Control, OC. A la finalización del proyecto se cuenta con cuatro laboratorios acreditados en norma internacional, todos debidamente equipados.

Por otra parte, se ha avanzado en la elaboración de una Norma Técnica para café protegido bajo una DO e IG con el propósito de que los países cuenten con la documentación requerida para oficializar su normativa técnica para café verde. Para dar sostenibilidad a este proceso se ha capacitado a un equipo de funcionarios de cada institución cafetalera socia de PROMECAFE en la elaboración de normas técnicas.

El desarrollo y ejecución de estos proyectos ha conllevado un gran esfuerzo institucional debido al alto nivel de complejidad técnica e institucional de los procesos apoyados. No obstante estos factores se lograron solventar en el marco de una estrecha comunicación entre la SECAC, el Fondo España SICA y los socios relevantes del programa como PROMECAFE, el IICA y las mismas instancias regionales y nacionales del CAC.

Programa de Apoyo al Acceso de la MIPYME al Mercado Regional

El Programa de apoyo al acceso de la MIPYME al mercado regional es el segundo programa que se enmarca en el Eje de Profundización de la Integración Económica del Fondo España SICA que, como ya se ha visto con el plan de apoyo a la ECADERT, promueve el desarrollo de estrategias y dinámicas que impulsen la integración de Centroamérica como una fuente de oportunidades para el desarrollo no solo económico, sino social, cultural, y en definitiva, para el desarrollo humano de la Región.

El programa ha estado enfocado en el aprovechamiento de las oportunidades que genera el mercado regional para el potencial natural de exportación a la región que presentan las MIPYMES. Sector que representa un alto porcentaje de la estructura económica de Centroamérica, siendo destacable sus contribuciones al Producto Interno Bruto, PIB, y a las oportunidades de inserción laboral que ofrecen, fortaleciendo con ello la cohesión social y gobernabilidad de los países. Este hecho ha propiciado que se generen en la región el diseño e implementación de políticas específicas enfocadas a este sector.

No obstante, aun siendo pieza fundamental para impulsar el desarrollo económico y social, las condiciones de mejora de la MIPYME siguen siendo difíciles, factores co-

mo la dificultad que tienen para obtener créditos que les permitan ser más competitivas o el insuficiente acceso a la información y capacitación técnica especializada hacen que las posibilidades de acceso a los mercados regionales disminuyan considerablemente. Hecho que sin duda marca el escaso desarrollo de este importante sector, base de la economía e inclusive, de la estructura social centroamericana.

Por otro lado, la implementación de los convenios de libre comercio intra centroamericano han puesto de manifiesto que el comercio intrarregional ofrece oportunidades a sectores de la MIPYME, ya que facilitan su acceso y promueven el intercambio de productos de mayor valor agregado, tal y como lo demuestra los resultados de la aplicación de las políticas de integración en cuanto a los mercados regionales y la unión aduanera.

Por esta razón, y con la finalidad de profundizar la integración económica y aprovechar el potencial de exportación a la región de la MIPYME, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, como ente rector del subsistema económico, el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica, CENPROMYPE, y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana, SITCA, han venido implementando este programa de apoyo a la MIPYME, articulando para ello esfuerzos a nivel de instituciones regionales y nacionales en los siete

países de la región y República Dominicana.

Dicha coordinación resultó en sí misma un logro en el proceso de ejecución del Programa, ya que permitió que las diferentes instituciones que antes tenían poca coordinación entre sí, trabajaran de forma conjunta y coordinada para la consecución de un objetivo común: promover el aprovechamiento de las oportunidades del mercado centroamericano por las MIPYME, brindándoles servicios especializados de información, inteligencia de mercados, apoyo al acceso al financiamiento, capacitación y asistencia técnica

Así las intervenciones de las instituciones contribuyeron al desarrollo de iniciativas orientadas a la generación de conocimiento e información sobre el mercado centroamericano, brindando a las MIPYME información que les permita responder a las demandas del mercado actual. Para ello se inició un proceso de fortalecimiento institucional al interior de la SIECA con la creación de la Dirección de Estadísticas, Estudios y Políticas; unidad técnica especializada en la generación de información y datos estadísticos pertinentes y de calidad, así como análisis especializados en los temas relativos a la integración económica regional y atendiendo a las siguientes líneas de investigación: análisis de la integración económica centroamericana; desempeño del comercio intra centroamericano; relaciones comerciales externas de

Centroamérica; desarrollo de metodologías para medir el impacto del comercio intrarregional en las economías de Centroamérica; análisis de la coyuntura económica de Centroamérica; y la participación de la MIPYME en el comercio intrarregional. Tres de estas investigaciones han sido publicadas y difundidas contribuyendo al estado del conocimiento, de información y a la propuesta de alternativas metodológicas para caracterizar y cuantificar la participación de las MIPYME como exportadoras al mercado regional. Los estudios llevados a cabo, son:

- *El comercio de bienes y servicios, una nueva mirada*, realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en donde se hace una caracterización del estado del mercado de bienes y servicios de la región y recomienda el desarrollo de estadísticas que permitan visibilizar el fenómeno de las PYME y en particular su participación como exportadoras.
- *Inventario de la información disponible para cuantificar la participación directa de las MIPYME como exportadoras de bienes al mercado intrarregional*, en el que se pudo ubicar, evaluar y caracterizar la disponibilidad de información en los países de Centroamérica y República Dominicana, para llevar a cabo las estimaciones y cuantificaciones de su participación en las expor-

taciones intrarregionales de bienes para cada uno de los países debido a que el marco normativo, institucional y de definición del concepto MIPYME varía de país a país.

- *Diseño e implementación de una metodología para cuantificar la participación directa de las MIPYME al mercado intrarregional*, concluyéndose que en todos los países es totalmente viable la obtención del indicador, tanto por país como regional, que cuantifique la participación directa de la MIPYME en las exportaciones de bienes al mercado intrarregional, ya que en Costa Rica y Nicaragua ya se está estimando, en Belice y República Dominicana, como resultado del proyecto hicieron un ejercicio interno de estimación, faltando solo su institucionalización; en Guatemala, Honduras y El Salvador, el estado de desarrollo estadístico permite emprender a mediano plazo este esfuerzo de coordinación y seguimiento de la iniciativa, mientras que en Panamá, se requiere un esfuerzo previo de sensibilización de las autoridades para apropiarse de la iniciativa. Por su parte, cabe destacar que estas iniciativas fueron impulsadas gracias a la coordinación y participación de las autoridades de comercio exterior, estadísticas, bancos centrales y entes rectores del sector MIPYME. Pero

que para su implementación deben de ser socializadas en cada uno de los países por lo cual, se vuelve estratégico que las instituciones ejecutoras del Programa puedan impulsar y promover dichas iniciativas en una segunda fase del Programa.

Para la región centroamericana, el mercado intrarregional reviste especial importancia, por ser su segundo socio comercial después de los Estados Unidos. A diferencia de las exportaciones tradicionales dirigidas a los países desarrollados, las exportaciones intra centroamericanas se caracterizan por tener mayores niveles de diversificación y por una mayor participación de las PYME como exportadoras directas o por participar en una determinada fase de la cadena de valor del proceso de exportación. A pesar de esto, ha prevalecido una limitada interacción entre la SIECA y las PYME de la región, a tal punto que ha existido un limitado conocimiento sobre el proceso de la integración económica y el comercio intrarregional por parte de dicho sector económico.

Con el propósito de solventar esta realidad y de por tanto contribuir al aprovechamiento de las oportunidades del mercado regional por parte de las MIPYME y de las instancias públicas y privadas de apoyo al sector en la región, se logró la sensibilización de 246 empresarios y empresarias sobre la importancia de la integración económica centroameri-

cana y el comercio intrarregional en Centroamérica. Complementando esta iniciativa se ha desarrollado una metodología para la elaboración de Planes de Exportación enfocada en las condiciones de la región, y divulgada a través de la formación de 145 funcionarios y funcionarias del sector privado y público de los ocho países; la identificación y documentación de buenas prácticas a nivel de promoción del comercio regional las cuales impulsaron la inclusión del tema de comercio dentro del Foro Mesoamericano de PYME promoviendo espacios de diálogo público-privado para el apoyo de la MIPYME en el tema de promoción del comercio regional; y el desarrollo de una Guía de Cómo Exportar a Centroamérica y República Dominicana para sectores estratégicos dada a conocer a través de talleres de divulgación a más de 800 MIPYME.

En la nueva fase del Fondo España SICA y con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de estas acciones se promoverá que estos instrumentos sean aprovechados por los Centros de Atención MIPYME especializados en comercio exterior y además sean parte del programa de Formación Virtual del Centro de Estudios para la Integración Económica de la SIECA.

En el sector turismo y siempre bajo la misma lógica de generar el conocimiento y la información necesaria para enfrentar los nuevos retos del mercado regional, se conformó una red de cincuenta y cinco profesionales capaces de formar a em-

presarios en técnicas de negociación para participación en ferias de turismo y en la elaboración de planes de negocio, herramienta básica que facilitará a los casi 400 representantes de empresas formados en futuras negociaciones de inversión, reduciendo el riesgo de pérdidas en sus empresas.

Por otro lado para mejorar la competitividad de las MIPYME participantes en el programa se impulsó un proyecto piloto de promoción y articulación comercial, el cual comenzó con el análisis de las cadenas de valor a nivel regional con potencial de negocios para las MIPYME. Esta iniciativa se llevó a cabo gracias a una alianza con el sector privado a través de la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica, FECAMCO, y las entidades referentes a la MIPYME de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los resultados de este proyecto piloto arrojan datos interesantes, de los cuales se destacan:

- La asistencia técnica a 158 MIPYME, de las cuales un 40% nunca habían exportado, a través de la realización de un diagnóstico de exportación, planes de mejora, promoción comercial y seguimiento para el logro de exportaciones de manera directa o indirecta.
- El acompañamiento a cuarenta MIPYME en la elaboración de sus Planes de Exportación

a través de la metodología desarrollada por el Programa.

- Apoyo a iniciativas de promoción comercial en los países de la región, principalmente para los sectores de alimentos, artesanía y productos bio-naturales. Como fruto de esta participación las MIPYME reportan:
 - La generación de potenciales nuevas ventas en la región por más de US\$ 3,500,000.00 en un año, y más de US\$ 5,300,000.00 en el acumulado a dos años.
 - La proyección de generación de más de 340 nuevos puestos de trabajo en el grupo de MIPYME beneficiarias.
 - La evidencia que la coordinación de esfuerzos entre cámaras y gobiernos genera excelentes resultados y potencia el uso eficiente de los recursos disponibles.

Por otra parte, se apoyó al empresario turístico a través de la promoción del turismo intrarregional, la apuesta regional por un turismo sostenible y de calidad, tanto ambiental como culturalmente, con el diseño y puesta en marcha de la primera certificación a nivel mundial en calidad y sostenibilidad turística regional: Sistema Integrado Cen-

troamericano de Calidad y Sostenibilidad Turística, SICCS.

Buscando la facilitación al acceso de la MIPYME al financiamiento, *a través de propuestas de incidencia e instrumentos metodológicos de apoyo*, se identificaron buenas prácticas en la región con potencial de ser replicados por el resto de países. Para ello se analizó la cadena de servicios financieros, públicos y/o privados, ofrecidos a las MIPYME en los países de la región con la misma visión de formular recomendaciones de política para la mejora del entorno de negocios y el acceso de la MIPYME a los servicios financieros.

Apoyo al Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible en Centroamérica

El turismo, entendido como sector determinante para la lucha contra la pobreza y para el desarrollo de la región ha sido una de las líneas de apoyo más significativas del Programa Regional de Cooperación con Centroamérica y del Fondo España SICA. Hace ya una década que la cooperación española viene apoyando a este importante sector. De hecho es en el 2004 que se pone en marcha el primer *Plan de Acción de Apoyo al Turismo Sostenible de Centroamérica* liderado y ejecutado por la SITCA, en estrecha coordinación con los ministerios y administraciones nacionales de turismo de Centroamérica.

El Plan fue diseñado según las prioridades regionales establecidas en la Declaración de San José, emitida en la XXII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA y su Plan de Acción en Materia de Turismo, en diciembre de 2002 y enmarcado en el primer Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible, PEDTS, de Centroamérica para el periodo 2003-2008

Recientemente se ha realizado una sistematización de los proyectos que han sido apoyados por la AECID y que han permitido poner en evidencia el importante desarrollo que ha realizado el sector turismo en la última década, desarrollo que ha hecho que en cierta medida sea este sector uno de los principales propulsores de la integración centroamericana:

El proceso de cooperación se llevó a cabo por medio de cuatro etapas

La etapa inicial de planificación de la cooperación comienza en el 2003, la cual se basó en el apoyo y cumplimiento del PEDTS, para lo que se realizó un taller participativo con representantes de instituciones públicas y privadas turísticas de la región, definiendo el ya mencionado Plan de Acción para la Promoción del Turismo Sostenible que sería apoyado por la AECID, con el objetivo de colaborar con las instituciones de la región centroamericana para

poner en marcha sus estrategias de desarrollo sostenible del turismo, como factor de desarrollo económico y social y como instrumento de lucha contra la pobreza. Dicho Plan comprendía tres ejes transversales: Lucha contra la pobreza, medio ambiente y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y cinco líneas de acción:

1. Fortalecimiento institucional:
2. Comercialización
3. Capacitación recursos humanos
4. Desarrollo productos turísticos
5. Programas integrales

Para su ejecución, el Gobierno de España apoyó el plan de forma significativa, continua y comprometida, a través de la AECID y de otras instituciones como la Secretaria General de Turismo de España, TURESPAÑA, la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, SEGITUR, y el Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua Guatemala.

Las áreas estratégicas que conformaron la Línea de Turismo Sostenible, del recién creado Programa Regional de Cooperación con Centroamérica, y que marcaron sus intervenciones fueron las siguientes:

- Conformación de una estrategia regional de turismo.

- Mejorar la promoción y comercialización del turismo.
- Renovar la formación de recursos humanos en la región en materia de turismo.
- Desarrollo de nuevos productos turísticos.

Una vez diseñado el Plan de Acción para la promoción del Turismo Sostenible en Centroamérica se inicia una segunda etapa, a partir del 2004, su ejecución, que comprendió subvenciones específicas que pretendían desarrollar intervenciones y acciones en el marco del Plan y del PEDTS regional.

Estas primeras intervenciones se focalizaron hacia el desarrollo de capacidades institucionales, por medio de programas de formación, determinándose el Plan de Apoyo a la Formación Turística, diseñado por un conjunto de representantes del sector privado y público turístico a nivel regional y que contó con un acompañamiento decisivo de la Secretaria de Estado de Turismo de España, universidades españolas como la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad Politécnica de Valencia.

El objetivo de este plan de formación era mejorar la competitividad de los países centroamericanos como destino turístico, integrar a las comunidades locales en los beneficios económicos de la actividad y luchar contra la pobreza a través del incremento del empleo.

Contenía dieciocho programas formativos, agrupados en cuatro áreas estratégicas: a) Sensibilización en cultura turística, b) Planificación y gestión turística, c) Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (Gestión, administración y competitividad) y d) Comercialización y promoción.

Dentro de estas primeras acciones, particularmente en materia de promoción y fortalecimiento institucional, se apoyó la creación del Portal Centroamérica, que contó con subvenciones de Estado, a través de las administraciones nacionales de turismo de Guatemala y El Salvador, hasta que se formalizó la cooperación regional que se canalizó por medio de la Secretaria General del SICA, para su debida coordinación y ejecución a cargo de la SITCA.

Con este cambio significativo en que la Secretaria General del SICA asume su rol coordinador y gestor de la cooperación internacional y, en el marco de la firma del Acuerdo de Admisión de España al SICA en calidad de Observador Extra Regional del Sistema, en el 2006, inicia una tercera etapa en donde se

reafirma y fortalece la relación de cooperación con la región, estableciéndose el Fondo España-SICA.

Los programas y proyectos desarrollados siguieron manteniendo la característica y la metodología de la cooperación de la AECID, con un planteamiento inicial, diagnóstico situacional, definición del plan y de sus programas y cronogramas. Este ordenamiento y planificación que ha sustentado no solo el alcance y determinación de los resultados obtenidos, aportó también un “modo de trabajar” a la propia institución regional que aún perdura.

Es así como paralelamente, el sector turismo realizó la revisión y evaluación de su principal instrumento estratégico, el PEDTS 2003-2008 y elaboró un nuevo y actualizado Plan regional para el período 2009-2013, que recogió algunas de las prioridades definidas en el plan anterior que requerían seguimiento y/o fortalecimiento. En base a este nuevo y actualizado plan es que se centró el apoyo de la segunda fase del Fondo España SICA para el periodo 2010-2013.

Los principales resultados obtenidos fueron la puesta en marcha de herramientas de planificación como es el *Sistema de Información Geográfica*, el *Sistema Homologado de Estadísticas Turística para el CA-4*; *El Programa de Calidad al servicio turístico destinado a la MIPYME*; *La Ruta Colonial y de los Volcanes* como primer producto turístico regional que abarca seis países y la Formación especializada de técnicos locales y funcionarios públicos, entre otros.

Aunque desde el principio la agenda de cooperación ha estado marcada por los planes de los gobiernos centroamericanos y de la SITCA, con la creación del Fondo España SICA, esta relación se profundizó y el apoyo al sector sigue siendo patente. La relevancia e innovación de los proyectos que se han estado implementando en esta última etapa, demuestra una cierta madurez del sistema turístico centroamericano, que se ha adquirido en cierta medida a los largo del trabajo realizado en estos últimos diez años de desarrollo turístico en la región.

Así, desde el 2010 se ha estado apoyando el *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible de Centroamérica*, enfocado principalmente en el fortalecimiento de la institucionalidad regional a través del diseño y puesta en marcha de herramientas de seguimiento, planificación e investigación que faciliten la toma de decisiones políticas, como es el *Sistema de Inteligencia de Mercados*, ya transferido totalmente a la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica, CATA, con sede en Madrid, y en pleno funcionamiento; el *Sistema de Investigación y*

Desarrollo, SID, actualmente diseñado e instalado en SITCA y ofreciendo los primeros informes especializados o el *Sistema de Quejas y Denuncias* que, junto con la formación específica y homologada de policías para la atención a turistas, representan las principales acciones de apoyo al Programa Regional de Seguridad Turística promovido por el Consejo de Ministros.

Es muy difícil sistematizar en breves páginas todo el trabajo realizado en los últimos años en el área de la integración económica del Fondo España SICA, proyectos e iniciativas complejas que en su mayoría han estado y están impulsando procesos de cambio que dinamicen no solo la integración regional en su conjunto, sino el desarrollo de las economías de los países de Centroamérica y República Dominicana, con el fin último de mejorar la calidad y condiciones de vida de los ciudadanos centroamericanos.

Estos programas y proyectos, como se ha podido apreciar, generaron diversos resultados, ya sea de carácter cuantitativo o cualitativo. Es preciso resaltar que dichas iniciativas y programas tienen un contexto

regional y de integración, el cual es un proceso evolutivo, participativo y complejo, que comprende un acompañamiento específico y el desarrollo por etapas, que requieren de consensos, visiones y compromisos comunes desde el nivel superior ministerial a los niveles técnicos.

Es por ello que menciono especial deben de tener las *buenas prácticas* identificadas en todo este camino recorrido y que sin duda deben de ser el punto de partida para la nueva fase que recién se está iniciando en el Fondo España SICA 2014-2017:

- La alineación de las acciones del Fondo España SICA con las políticas y estrategias regionales le permite garantizar la sostenibilidad a los resultados obtenidos.
- Puede afirmarse, por tanto, que desde los inicios de la cooperación regional de la AECID con Centroamérica, se demuestra y se hace evidente la alineación de esta respecto a mandatos presidenciales establecidos y a los planes estratégicos quinquenales y prioridades de los sectores apoyados a nivel regional, los cuales a su vez, obedecen a dichos mandatos presidenciales y acuerdos ministeriales.
- La coordinación institucional con otras Secretarías del SICA y la búsqueda de socios relevantes han sido vitales

para el desarrollo de una gama tan amplia de actividades. El apoyo del Fondo a este proceso ha sido vital como facilitador y catalizador de este proceso.

- Las estrategias regionales apoyadas (ECADERT, Plan de Desarrollo Turístico Sostenible, apoyo a la MIPYME) son pioneras y marcan la diferencia en cuanto a su construcción y ejecución, promueven la inclusión y participación de actores sociales, no solo a nivel de discursos sino también en las diferentes instancias de toma de decisiones relevantes, tanto a nivel nacional, regional, como territorial.
- La ejecución de estos proyectos sitúan a las políticas y estrategias regionales como catalizadores de acciones directas que mejoran la percepción de los ciudadanos sobre la integración regional, no solo como receptores pasivos sino como actores relevantes de la misma. En este sentido, estos programas han demostrado que la vinculación de los actores sociales, tanto públicos como privados, le da más vida y sentido de utilidad a la integración.
- Los procesos de integración no pueden ser vistos como lineales, ni de corto plazo. Por tanto, la definición de políticas, estrategias y de una ins-

- titucionalidad regional que oriente su ejecución, dan sostenibilidad política a los esfuerzos regionales frente a cambios gubernamentales en los países.
- La integración centroamericana ofrece ventajas competitivas de gran interés: la posibilidad de la negociación como bloque –región, la ventaja de sumar capacidades técnicas para la ejecución de políticas de desarrollo en algunos de los ámbitos de interés común, el aprovechamiento de economías de escala en la empresa y en el mercado centroamericano, el abordaje común de políticas sectoriales que permiten la construcción de bienes públicos regionales y la posibilidad de desarrollar acciones conjuntas de lucha contra la pobreza y de desarrollo sostenible.
 - El establecimiento de redes de trabajo promueve dinámicas de intercambio de conocimientos a través de una cooperación horizontal cada vez más dinámica e importante.
 - El desarrollo de iniciativas tendientes a la homologación y armonización a nivel regional, representa un salto cualitativo en materia de intervención y capacidad de propuesta e incidencia por parte de las instituciones regionales.

Bibliografía

Informe Final Técnico del Programa de apoyo al acceso de la MIPYME al mercado regional. Fondo España SICA.

Informe Final Técnico del Plan de Apoyo a las Estrategias Regionales en Agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Fondo España SICA.

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala, 1993).

10 años de cooperación de la AECID en el sector turismo. Mercedes Menéndez de Mena y Olga del Pino Escobar ◇

La negociación conjunta y compra de medicamentos en Centroamérica y República Dominicana: un modelo para generar beneficios a los países miembros del SICA

Nelson Guzmán Mendoza*

SE DESCRIBE BREVEMENTE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN CONJUNTA Y COMPRA DE MEDICAMENTOS EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA Y SE DEJA DE MANIFIESTO QUE EL AHORRO DE MÁS DE US\$20.000.000 EN LAS COMPRAS DE MEDICAMENTOS EN LAS INSTANCIAS NACIONALES ES UN EJEMPLO DE QUE CON TRABAJO COORDINADO Y BAJO LA MÁXIMA DEL BENEFICIO COLECTIVO SE PUEDEN IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMUEVAN EL DESARROLLO DE NUESTROS PAÍSES. EL PROCESO SE PRESENTA BAJO EL AMPARO DEL DERECHO COMUNITARIO Y EN UN CLARO EJEMPLO DE LAS POSIBILIDADES QUE BRINDA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA PARA OBTENER RESULTADOS TANGIBLES CON UN BENEFICIO SUSTANCIAL PARA LOS PAÍSES MIEMBROS DEL SICA.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; COMPRAS DEL GOBIERNO; PRODUCTOS FARMACEUTICOS; SICA

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; GOVERNMENT PURCHASING; PHARMACEUTICALS; SICA

Antecedentes

El proceso de negociación conjunta de medicamentos tiene su origen en

la decisión que tomaron los Ministros y Ministras de Salud y autoridades de los seguros sociales de la región del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, en el marco de la XXII Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana, celebrada en Guatemala en septiembre de 2006. Durante esa reunión se decidió conformar una Comisión Técnica Subregional de Medicamentos, CTSM, la cual estaría funcionando en el marco de la institucionalidad del SICA, en ese entonces bajo el liderazgo de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, SISCA.

* **Economista con Maestría en Ciencias Sociales. Profesor de Economía en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, de El Salvador. Actualmente funge como Director de Cooperación y Relaciones Interinstitucionales de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, SE-COMISCA.**

Correo electrónico:
nguzman@sica.int

Recibido: 27 de mayo del 2014.

Aceptado: 24 de agosto del 2014.

Nelson Guzmán Mendoza (2014). La negociación conjunta y compra de medicamentos en Centroamérica y República Dominicana: un modelo para generar beneficios a los países miembros del SICA.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 293-303, diciembre 2014 293

La decisión tomada por las autoridades de la región, ahora que han pasado poco menos de ocho años, se puede ver como una decisión de avanzada y con una fuerte visión regional, dado que el fundamento que más prevaleció en su momento fue reconocer el acceso a medicamentos como un derecho humano, en tanto que estos pueden salvar la vida de las personas, y en ese sentido se reconoce, además, como un bien público.

La implementación del mecanismo de negociación conjunta de medicamentos ha favorecido la disminución de precios de adquisición de los medicamentos negociados a nivel regional, posibilitando que los países puedan ampliar la cobertura que brindan a los usuarios y usuarias en los sistemas sanitarios de la región, incidiendo directamente en la salud y la calidad de vida de la población. El proceso goza de la más alta credibilidad debido al profesionalismo y a la transparencia con la cual se ha desarrollado. Los precios negociados para los medicamentos representan ahorros significativos para los Ministerios de Salud e instituciones de seguridad social, haciendo más eficiente el gasto público de nuestros países.

El rol central de la Comisión Técnica Sub Regional de Medicamentos, CTSM en el proceso de negociación conjunta de medicamentos

Se mencionaba que el primer paso para iniciar con el proceso fue la creación de la CTSM. En el reglamento de la Comisión Técnica se establece quiénes son sus integrantes:

“La CTSM deberá integrarse por un representante titular y un suplente del Ministerio de Salud y un representante titular y un suplente del Seguro Social de cada uno de los países que pertenecen al SICA, es decir, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Estos serán nombrados por el Ministro de Salud o Director del Seguro Social correspondiente”.

Si bien la CTSM tenía un rol específico para iniciar con el planteamiento de un modelo de negociación conjunta de medicamentos, la misma comisión tenía que establecerse también en el marco de las

reglas del juego que establece la integración centroamericana, por lo que se fijaron algunas metas concretas, delineadas por la elaboración de herramientas, como las siguientes:

- La política de medicamentos para Centroamérica y República Dominicana.
- El listado armonizado de medicamentos.
- Reglamento general para la negociación conjunta de precios y compra de medicamentos.
- Procedimientos de precalificación de empresas farmacéuticas y sus productos.
- Términos de referencia de los eventos de negociación.

La construcción de estas herramientas significó esfuerzos por consolidar una base técnica, legal y administrativa que le diera sustento a todo el trabajo en el ámbito regional, sobre la base del derecho comunitario.

El Dr. Julio Valdés, Coordinador del área de medicamentos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SECOMISCA), en el período 2008-2011 y actual Secretario Ejecutivo de esta institución explica muy bien cada

uno de estos elementos que confluyen para dar vida al proceso de negociación conjunta de medicamentos, los cuales se resumen a continuación.¹

Elementos políticos: se considera inicialmente un elemento político la decisión de conformar la comisión, como se mencionaba antes; sin embargo también se incluye la elaboración de una Política Regional de Medicamentos, que tiene a su vez, cinco componentes:

1. *Marco Legal:* análisis, revisión, y actualización del marco legal relacionado con medicamentos, para hacer efectiva la aplicación de la política.
2. *Acceso, disponibilidad y provisión:* favorecer el acceso a medicamentos, promover el uso de medicamentos genéricos, uso de mecanismos de contención de costos (negociación conjunta de precios de medicamentos).
3. *Calidad, seguridad y eficacia:* garantía de la calidad de los medicamentos, fomento a la investigación de la eficacia y seguridad.
4. *Gestión de suministro de medicamentos:* sistemas y gestión de suministros eficientes y oportunos.
5. *Uso racional:* promoción del uso racional de medicamentos y farmacovigilancia.

1. Revista "Medicamentos COMISCA: Experiencias exitosas en Centroamérica y República Dominicana". Agosto 2011, N° 1, pp. 6-7.

Elementos técnicos: aquí se incluyen los aspectos que requirieron elaboración de criterios científico-técnicos y que tenían incidencia en el trabajo de la Comisión, como era el hecho de pensar qué medicamentos se iban a negociar, para esto se llegó al consenso que serían aquellos que tuvieran una importancia terapéutica alta, un impacto económico por los costos elevados y una escasa disponibilidad en el mercado. A la sistematización de este proceso se le llamó “Elaboración del Listado Armonizado Regional de Medicamentos”, que no era más que decidir qué se iba a priorizar en la negociación, en función de los criterios antes descritos, en donde prevalece el bien común y de consenso regional, sobre cualquier otro interés. Este listado armonizado se complementa además con la definición de las especificaciones técnicas, es decir, los requisitos que deben cumplirse para garantizar la calidad de cada uno de los medicamentos, estableciendo un marco de referencia técnico para las empresas farmacéuticas interesadas en participar en los eventos de negociación conjunta.

Elementos administrativos: la lógica de negociar conjuntamente implicaba el supuesto básico de que los precios a negociar serían inferiores a los que se estaban negociando de manera individual en cada país. Se identificó entonces el mecanismo de subasta inversa para negociar con las empresas, este consistía en que las empresas farmacéuticas podían ofertar el mejor precio en el marco de una competencia abierta a

las empresas participantes, sobre la base de un precio de referencia regional. Para que una empresa fuera seleccionada como potencial oferente, tenía que cumplir con todos los requisitos técnicos, administrativos y legales que se estipulaban en los términos de referencia que se elaboraron conjuntamente a nivel regional. Cuando solo se cuenta con un oferente por medicamento, aplica la negociación directa, en la que obviamente solo se incluye al proveedor que interesa para efectos de la compra del medicamento estipulado.

Elementos legales: todo el marco de acción del proceso de negociación conjunta está fundamentado en el Protocolo de Tegucigalpa, y se enmarca en las facultades establecidas en el derecho comunitario para los países miembros del SICA. En ese sentido, el reglamento de COMISCA y el de la CTSM se establecen como los instrumentos normativos que respaldan todo el accionar del proceso y vuelve vinculantes las acciones tomadas por las instancias nacionales, en este caso los Ministerios o Secretarías de Salud y las instituciones de Seguridad Social.

¿Qué es la negociación conjunta? ¿En dónde se ubica en materia de política pública en el ámbito regional?

La coordinadora actual del Área de Medicamentos de la SE-COMISCA, María de los Ángeles

Campos de Murillo explica que *“La negociación conjunta de precios es una estrategia de contención de costos que favorece el acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces a un precio más bajo que el obtenido en adquisiciones individuales, obteniéndose un precio unificado para Centroamérica y República Dominicana. Lo cual permite a las instituciones de Salud de la Región, brindar una mayor cobertura de los medicamentos negociados, incidiendo directamente en la atención en salud para la población de nuestros países.”*²

La perspectiva de trabajo regional en el marco de la salud requiere una visión con enfoque de derechos, reconociendo que la salud es uno de los principales derechos establecidos en cada una de las constituciones de las repúblicas de Centroamérica y República Dominicana. En ese sentido, se remarca que lo importante para los procesos regionales en salud son las personas, sus familias y la comunidad, en tanto demandantes del derecho a la salud, desde esta perspectiva entonces se coloca al medicamento como instrumento y no como un fin en sí mismo.

En el plano conceptual, y como práctica concreta por parte de la cooperación internacional, se habla del diseño de Bienes Públicos Regionales, de la eficiencia y eficacia de la cooperación y de la transpa-

2. Revista *“Medicamentos COMISCA: El acceso a medicamentos”*. Abril 2013, N° 3, p. 9.

rencia y rendición de cuentas como mecanismo de contraloría para el desarrollo de programas o proyectos en el ámbito nacional y regional. En concreto, la Organización para el Desarrollo Económico, OCDE, por medio de su Comité de Asistencia para el Desarrollo, resalta tres aspectos fundamentales de la asistencia técnica en proyectos regionales:

- La importancia de asegurar la relevancia de la asistencia, su eficacia o el logro de impactos positivos.
- La relación costo/beneficio.
- La importancia de consolidar estructuras de gobernabilidad y administración adecuadas y transparentes.

Desde esta perspectiva, los procesos de integración regional cobran mayor relevancia en el marco de la cooperación internacional al momento de establecer mecanismos de contención de costos, que contribuyan con el cumplimiento de objetivos concretos, en las diversas áreas de trabajo, para el presente caso, el proceso de negociación conjunta de precios de medicamentos en el ámbito regional.

La negociación conjunta de precios de medicamentos, configurándose en un modelo de política pública regional

En los últimos años, pocos ejemplos han contribuido tanto a

ejemplificar el valor agregado de acciones regionales que benefician a los países en el marco de la integración centroamericana, como el de la negociación conjunta de medicamentos. Francis Santos clasifica las políticas públicas desarrolladas en el SICA en los últimos años, y menciona que existe un marcado predominio de las políticas que buscan coordinar acciones, sin llegar a plantearse un beneficio concreto al momento de implementarlas. Santos expone las siguientes categorías o modos de política, para clasificar las diferentes estrategias, planes y políticas que han surgido, principalmente en los últimos cuatro años en la institucionalidad regional del SICA, en este marco hay pocas políticas que han trascendido de lo puramente formal y han llegado a plantear beneficios concretos para la integración centroamericana.³

Modo comunitario: probablemente es la máxima aspiración que se tenga en materia de integración, dado que prevalece un enfoque supranacional y es el modelo utilizado por la Unión Europea, UE. Como características principales se puede mencionar que:

- Impone una política y una forma de hacer las cosas.
- Es un proceso institucional centralizado y jerárquico, con una clara delegación de poder,

res, y destinados a la "integración positiva" (la protagonizada por los interesados).

- Existe una lógica supranacional, los poderes recaen en una instancia centralizada, los Estados solo ejecutan.
- Prevalece una lógica funcionalista, es decir, la Comisión o instancia centralizada la define con los interesados, que establecen sus alianzas al margen de los países, lo cual dificulta ulteriores reformas.

Modo regulatorio: Aquí se diseñan los objetivos y las normas de regulación, con frecuencia se trabaja con los grupos de interés y comunidades de expertos, además se brindan espacios para acordar la armonización de estándares, el reconocimiento mutuo de las preferencias y los controles nacionales, operado diferencialmente en los distintos países. A manera de ejemplo, se ubican algunos reglamentos que ha estado elaborando la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano, OSPESCA, en los últimos años en el marco del SICA.

Modo distributivo: Santos plantea que es una asignación de recursos a los diferentes grupos, sectores, regiones y países, con el objetivo de balancear el saldo de los beneficiarios, es el ejemplo más claro de gobernanza multinivel donde se puede ubicar la política de cohesión y los fondos estructurales en la Unión Europea, UE.

3. Ponencia impartida por Francis Santos, en el marco del diseño de la Política Regional de Salud del SICA. 13 de mayo de 2014.

Modo coordinación: como se mencionaba antes, es la que según Santos ha predominado en el SICA, y hace referencia a desarrollar un enfoque común que promueve la modernización e innovación, ofrece, además, un tipo diferente de ejemplo de coordinación de la política como una técnica para lograr una mejor práctica en ausencia de regímenes de políticas centralizadas. En este modo o modelo, participan expertos independientes como promotores de ideas y técnicas, convocando grupos de alto nivel que se mantienen en deliberación mediante lluvia de ideas en lugar del modo de negociación. Una deficiencia de este modo de políticas es que no siempre cuenta con recursos para su implementación, lo que hace más difícil su aplicación en los diversos ámbitos a los que está dirigido.

Modo transgubernamentalismo intensivo: Aquí se trata de una interacción entre los responsables de políticas nacionales con poca participación de las instituciones comunitarias. Es la forma más débil de formulación de políticas, muy sensibles a la defensa de la soberanía de los Estados. Obviamente es una forma básica de entender los procesos de integración, pero que pueden tener apertura ante posiciones muy nacionalistas, generalmente ligadas a partidos conservadores.

Se considera que para avanzar sustancialmente en el proceso de integración centroamericana hay

que trascender del modo coordinación y potenciar más el trabajo distributivo y de regulación. Para el caso de la negociación conjunta, esta se ubica en el modo distributivo, no tanto porque se reparta algún beneficio derivado de un fondo común como es el caso de la UE, sino más bien por los beneficios colectivos que se obtienen de comprar medicamentos a menor precio: el rendimiento lo proporcionan los ahorros nacionales, que no se hubiesen podido obtener, si no se negocia conjuntamente como bloque ante las empresas farmacéuticas.

Desarrollo y resultados

Como se explicaba previamente, hubo que realizar una serie de actividades administrativas, legales y técnicas, para preparar el terreno de la negociación conjunta de medicamentos. No es sino hasta el 2010 que se inicia con los eventos de negociación propiamente, teniendo cuatro eventos en ese primer año. Con esos primeros precios negociados y con la experiencia ganada en la gestión -que implicó reconocer algunas cosas que mejorar- se dio paso a tres eventos más del 2011 al 2013, teniendo resultados significativos hasta diciembre de 2014, llegando a cerca de los US\$20,000,000.00 en ahorros en la región, como se aprecia en el cuadro N° 1.

CUADRO 1

RESUMEN DE EVENTOS DE NEGOCIACIÓN Y AHORRO REGIONAL DERIVADO DE LA COMPRA DE MEDICAMENTOS NEGOCIADOS

Descripción	Eventos 2010	Evento I 2012	Evento I 2013	Evento I 2014
Medicamentos sometidos a negociación	37	66	16	22
Medicamentos adjudicados	15	19	6	13
Ahorro regional (\$USD)	10.340.000	7.993.716,14	1.606.213,62	2.900.992,78

Perspectivas a futuro

El proceso de negociación conjunta se ha ido tecnificando y ha logrado consolidar grupos de trabajo técnicos en el ámbito regional para todo el proceso: pre-calificación, negociación, adjudicación y compra. Sin embargo, existe la constante preocupación por hacer sostenible el proceso, por lo que se han buscado también alternativas para la reducción de costos, es así que la fase de pre-calificación, que previamente significaba movilizar personal técnico de los países para evaluar técnica y administrativamente a los proveedores aspirantes a vender medicamentos, ahora se realiza de manera vir-

tual. Se cuenta con una herramienta informática denominada "Sistema de Precalificación de Empresas y Productos", a la que tienen acceso las instituciones de salud y las empresas que participan en el proceso.

Por otro lado, se han establecido preliminarmente dos procesos que apoyarán en la sostenibilidad del procedimiento de negociación conjunta en el corto plazo:

- *Certificación del proceso:* a raíz de la experiencia adquirida y de los logros exitosos de la negociación conjunta, en el marco de la integración centroamericana se ha escuchado hablar sobre iniciativas que

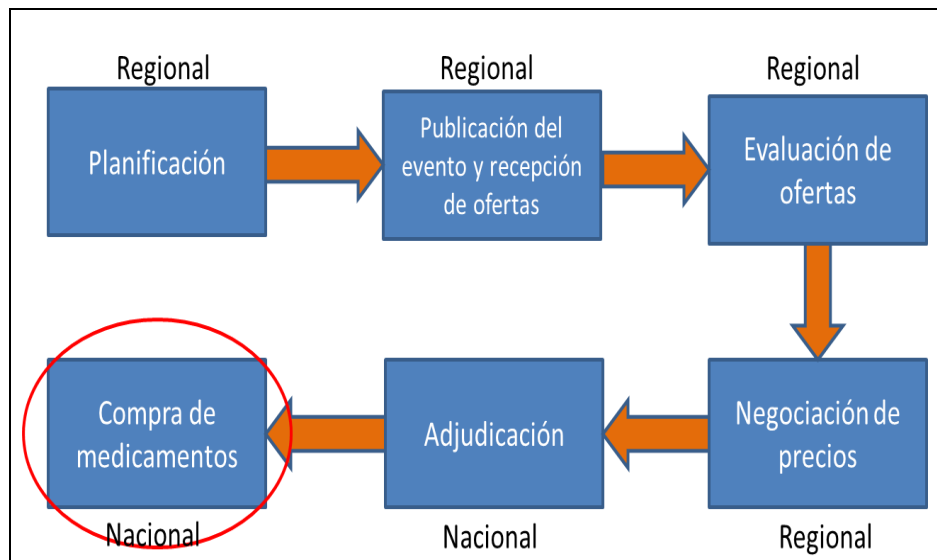
pretenden promover negociaciones conjuntas de otros insumos. Incluso en el mismo COMISCA se habla de replicar el modelo en negociación conjunta de micronutrientes y de insumos médicos (como equipos de alto costo que se utiliza en el segundo y tercer nivel de los sistemas de salud). Sin embargo, y dada la experiencia adquirida, el proceso es complejo y requiere de altos estándares de calidad para su implementación, por lo que se ha planificado iniciar con un proceso de certificación ISO 9001, con el objetivo de garantizar que la negociación sea sostenible en el tiempo y se cuente con los recursos necesarios en la Secretaría Ejecutiva del COMISCA.

- *Diseño de un modelo de compra:* un elemento importante que no se ha abordado a

profundidad en el presente artículo es la compra de medicamentos, ya que se ha hecho énfasis en el valor agregado de contar con un mecanismo de contención de costos, que contribuya a garantizar el acceso a medicamentos en cada uno de los países miembros del SICA. Sin embargo, es un elemento sumamente importante para garantizar la sostenibilidad del proceso mismo, ya que actualmente se trabaja en la planificación de los eventos, en la precalificación y en la negociación misma, a nivel regional, pero la adjudicación y compra recae en los países, en donde confluyen una serie de factores para que no siempre se compre lo que se ha negociado.

En el siguiente esquema se muestra de manera gráfica lo que se ha explicado antes:

PROCESO DE NEGOCIACIÓN CONJUNTA DE PRECIOS DE MEDICAMENTOS EN LA REGIÓN SICA



Fuente: María de los Ángeles Campos de Murillo, 2013. Con modificaciones propias.

Se pretende diseñar un modelo de compra que contribuya a mejorar sustancialmente el proceso, generando mayor ahorro para los países. Esto es, buscar alternativas para que la compra no sea descentralizada, sino que más bien se utilice la institucionalidad del SICA para garantizar a los proveedores que se comprará lo negociado. Además, se busca utilizar las herramientas que brinda el derecho comunitario para establecer mecanismos ágiles de compra, para abastecer a los

países de medicamentos de manera oportuna.

Negociación en línea: el momento de la negociación propiamente, requiere de la participación presencial y por tanto, de la movilización de funcionarios técnicos de los países participantes. Aunque la discusión “*face to face*” suele ser más enriquecedora para validar procesos regionales. También es cierto que cada día el uso de las herramientas informáticas se vuelve una

necesidad, que nos lleva a reducir costos y hacer más eficientes los procesos que requieren de una amplia participación de recurso humano. En esta línea, la SE-COMISCA se ha propuesto también caminar hacia una negociación (subasta) en línea, que implique diseñar una plataforma que cumpla con todos los requisitos necesarios para generar confianza en todos los participantes y propicie también ámbitos de trabajo modernos que garanticen que el proceso se lleve a cabo con altos estándares de calidad.

A manera de conclusión

La misión actual de la Secretaría Ejecutiva del COMISCA es ser “*la instancia del Sistema de Integración Centroamericana que fortalece la función rectora del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica para generar condiciones óptimas de salud en la población de la región*”.⁴ Esto implica que el trabajo de la Secretaría se sustenta en planes, programas, políticas e iniciativas que contribuyan a fortalecer el rol rector del COMISCA. Siendo en este caso la negociación conjunta de medicamentos un elemento más, de todo el andamiaje para abordar la salud desde el ámbito regional.

Actualmente se está trabajando sobre la premisa de que una acción regional en salud puede promo-

4. Plan Estratégico de la SE-COMISCA 2014-2017.

ver iniciativas importantes que contribuyan al proceso de integración centroamericana, sobre la base de un abordaje intersectorial y con un enfoque de determinantes sociales de la salud, esto es, considerando los diversos elementos que afectan la salud pública, en el ámbito regional.

La negociación conjunta de precios de medicamentos se ha convertido en un hito importante en el trabajo de COMISCA y del SICA; sin embargo, es solo uno de los elementos que actualmente constituyen la base angular del trabajo regional, que se complementará con la Política Regional de Salud del SICA, actualmente en construcción y que se pretende sea aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Presidentes a realizarse en diciembre de 2014.

Bibliografía

Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (2013). “*El acceso a medicamentos*”. Revista Medicamentos Comisca, N° 3.

_____ (2011). “*Plan Estratégico 2014-2017*”

_____ (2011). “*Experiencias exitosas en Centroamérica y República Dominicana*”. Revista Medicamentos COMISCA, N° 1 ◇

Estrategia de Comunicación del SICA: Apuntes desde la Secretaría General

Carlos M. Echeverría Esquivel.*

EL PRESENTE ENSAYO ES UN TESTIMONIO DE UN PROCESO DE DESARROLLO INTERNO DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA, ENFOCADO EN EL REDIMENSIONAMIENTO DE LAS COMUNICACIONES ABIERTAS, TANTO A NIVEL DE SECRETARÍA PROPIAMENTE, COMO DEL SISTEMA, DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL. POR MEDIO DE ESTE ENSAYO Y REVISTA DEL ICAP, EL AUTOR PONE SU EXPERIENCIA PRÁCTICA, AL HABER SIDO DIRECTOR DE COMUNICACIONES Y RELACIONES PÚBLICAS DE LA SG-SICA, AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD CENTROAMERICANA Y EXTRA CENTROAMERICANA, SU CONOCIMIENTO DEL SICA Y DEL TEMA EN SI, LLEGANDO A DEMOSTRAR LA IMPORTANCIA VITAL DE LAS COMUNICACIONES ASERTIVAS Y CÓMO SE DEBEN INSERTAR EN UN ESQUEMA TAN AMBICIOSO Y DE CARÁCTER HOLÍSTICO, COMO ES EL SICA.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA DE COMUNICACIÓN; SICA; AMÉRICA CENTRAL

KEY WORDS: COMMUNICATION POLICY; SICA; CENTRAL AMERICA

Caracterización del SICA

El Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, fue creado

* Director hasta marzo de 2014, de Comunicaciones y Relaciones Públicas del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. El artículo refleja solamente el criterio personal del autor, producto de una vivencia.

Correo electrónico:

cmecheverria@yahoo.com

Recibido: 19 de mayo del 2014.

Aceptado: 14 de agosto del 2014.

1. Belice en el 2000 y República Dominicana como miembro pleno, trámite jurídico pendiente, en el 2013.

por la Cumbre de Presidentes de Centroamérica -los cinco tradicionales y el de Panamá, país que así se incorporó a la integración centroamericana- que, reunida en Tegucigalpa, Honduras, un 13 de diciembre de 1991, aprobó el llamado Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA. Dicho Protocolo plasmó el espíritu de pacificación, progreso, hermandad y desarrollo, que, se arraigó en la Región, luego de que en 1987, se suscribieran los acuerdos de paz de Esquipulas. Posteriormente, se han unido al SICA Belice y la República Dominicana.¹

Carlos Echeverría (2014). Estrategia de Comunicación del SICA: Apuntes desde la Secretaría General.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 305-325, diciembre 2014 305

El SICA es entonces una expresión de un nuevo sentimiento integracionista, quizás más realista y mejor cimentado que los anteriores, cuyo objetivo fundamental, según reza el mencionado Protocolo, es el de realizar la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.²

Es un esquema multidimensional que fiel al carácter de los órganos sistémicos, está constituido por partes inter accionantes, que se influyen y complementan entre sí. A diferencia de la integración de los años sesenta al noventa y uno del siglo pasado, expresada en el llamado Mercado Común Centroamericano, MCC, que fue fundamentalmente de carácter económico, la plasmada en el SICA, reúne todos aquellos temas de la actividad humana que puedan reflejarse, en la integración. Se plasmaron en el marco estratégico del SICA, definido por la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, ALIDES, acordada por la Reunión (Cumbre) de Presidentes, máximo órgano decisorio y de dirección del SICA, en Managua, Nicaragua, el 12 de octubre de 1994. La ALIDES es una disposición importantísima, pues aún sin llegar a ser estrategia, define al SICA como de carácter holístico, donde el devenir está fundamentado en el accionar interde-

pendiente de lo político, con lo socio cultural, lo económico, y lo ambiental.

La Alianza representa un salto cualitativo espectacular, pues hace que la integración pase de ser una instancia fundamentalmente económica y dentro de lo económico lo comercial, a una que no solo profundiza lo económico, pero que reconoce que este, está condicionado por los otros elementos mencionados. Así, la integración centroamericana, del Protocolo de Tegucigalpa en adelante, acepta y promueve conceptualmente, el carácter integral, valga la redundancia y holístico, del proceso. Reconoce, además, y enfatiza si se quiere innecesariamente, la sostenibilidad del desarrollo, elemento aquel intrínseco al concepto. También, al convertir al desarrollo en uno de los elementos fundamentales del proceso, enfatizó que más allá del necesario crecimiento, se busca el progreso del Ser Humano como individuo y sociedad, como centro de la acción estatal y la que esta facilita.

El 20 de julio de 2010, la Cumbre de Presidentes, reunida en San Salvador, El Salvador, relanzó la agenda prioritaria de la integración, en función a cinco pilares a saber: 1. Seguridad Democrática, 2. Prevención y Mitigación de los Desastres Naturales y los efectos del Cambio Climático, 3. Integración Social, 4. Integración Económica y 5. Fortalecimiento de la Institucionalidad Regional. Asimismo, la Cumbre de Presidentes ha definido como prioritarias la transparencia y la res-

2. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA, Artículo 3º, Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana, julio de 2011.

ponsabilidad (rendición de cuentas), reconociendo que son necesarias para acercar al SICA a la “Comunidad Humana Centroamericana” y facilitar que esta se apropie de aquella.

El SICA cuenta con varios órganos además de la Reunión de Presidentes, como lo son la figura genérica del Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. También se crea, entre otros el Comité Consultivo, CC-SICA, que integra las fuerzas vivas de la sociedad civil por medio de sus instancias de organización regional. El CC-SICA, para efectos de nuestro análisis en este documento, es de importancia capital, aunque todavía exhibe un incipiente desarrollo. A final de cuentas, el ciudadano y la población en general, son los beneficiarios centrales del accionar del sistema y de cada una de sus instancias; la transparencia y la rendición de cuentas, así como la apropiación del SICA por parte del mencionado conglomerado humano y su contribución, son vitales. Sin una comunicación efectiva, lo anterior es imposible.

No es el objetivo de este documento, el profundizar en el tema SICA propiamente, aunque antes de entrar en el tema de fondo, se hace referencia a tres conceptos: la definición de la Secretaría General del SICA y su responsabilidad sistémica; las debilidades y fortalezas del Sistema y finalmente tratar de esbozar sus logros, así como, plantear

qué es el SICA hoy, lo que se plantea a continuación:

- Dentro del contexto sistémico intrínseco al SICA, la Secretaría General es una de varias secretarías, primeramente las subsistémicas y luego las sectoriales, vinculadas al menos a uno de los subsistemas. Aunque realiza algunas funciones que no le son primordiales, su quehacer gira en asistir al Secretario General en básicamente tres tareas:
 - Servir de secretaría de apoyo y seguimiento a la Reunión de Presidentes -a la que hoy nos referimos como de Jefes de Estado y Gobierno, para no dejar por fuera a Belice- cuyos acuerdos plasmados en las declaraciones, requieren de seguimiento para asegurar su implementación, para lo que la Secretaría General, SG-SICA, cuenta con diversos instrumentos, como es la Reunión de Secretarías por ejemplo. Asistencia similar presta la Secretaría General respecto al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el emblemático en el SICA, el Comité Ejecutivo y la Reunión de Vicepresidentes.

- Complementaria a la labor de coordinación y seguimiento que hace la SG-SICA para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Reunión de Presidentes y los derivados en otras instancias, está la tarea de facilitar y hasta donde sea factible, asegurar, que el Sistema funcione de la mejor manera posible en su esfuerzo integrador descrito en el ya apuntado objetivo general. Dentro de este esfuerzo, se incluye el de gestionar la cooperación internacional de carácter regional y que se canaliza por la vía del SICA.
- El Secretario General, con el apoyo de la Secretaría General, debe de entenderse, es quien representa al Sistema en el ámbito internacional.

Sin temor a equivocarse, las mencionadas tres grandes líneas, dan forma al accionar de la Secretaría General; lo demás son matices y derivaciones.

- El Sistema es fuerte, pero tiene sus debilidades. Fuerte porque como la iguana,³ resiste a todo. Ciertamente, el

3. Palabras del gran integracionista don José Miguel Alfaro, siempre presente entre nosotros.

SICA, como reflejo de la integración moderna expresada en la ODECA desde 1951, ha resistido todo tipo de embates. ¿Por qué es fuerte? Porque no solamente los marcos legales están relativamente bien concebidos y siguen vigentes, independientemente de que pudieran ser mejorados, pero porque la integración como tal, es un esquema insustituible para países pequeños y vecinos, como los ocho del SICA, la República Dominicana incluida, que por sí solos difícilmente salen adelante, por la dificultad de generar las economías de escala y sinergias necesarias para el desarrollo, desde la dimensión nacional.

Asimismo, y a nivel internacional, sin perder de vista que aún integrados los países de la Región Centroamericana, con la República Dominicana incluida, son algo más grandes que el Perú, pero más pequeños que Colombia, las posiciones de los ocho países integrados, pesan más en foros internacionales, que las de cada país por su lado. En algunas instancias, como en la Organización de los Estados Americanos, OEA, constituyen un importante bloque, que cuando se une con la Comunidad del Caribe, CARICOM, se convierte en un poder importante.

Es tan fuerte la integración, que resiste las divergencias y muchas veces conflictos entre sus miembros, porque todos valoran sus beneficios, al punto de que esta no se ve seriamente afectada, cuando aquellos se presentan; sufre sí, pero su existencia no se arriesga. Hoy en día, dentro del nuevo espíritu integracionista, los conflictos son resueltos o por mutuo acuerdo o por instancias internacionales especializadas en resolución de conflictos, por la vía administrativa o por la legal. Unidad en la diversidad, ha de ser la pauta, pues los países, aunque no tanto como los europeos, son diferentes unos de otros, con sus propias visiones, no siempre favorables consistentemente, a las fuerzas integradoras.

Una fortaleza que a juicio del suscrito posee el SICA, pero que dependiendo del espíritu imperante, también puede ser una debilidad, es el que aquel como tal, no tiene hitos específicos explícitos a alcanzar en el tiempo y en el espacio. Esa característica, hace que el proceso de integración y desarrollo sistémico marche de acuerdo a lo posible, evitándose las frustraciones que

se dan cuando hitos específicos se incumplen.

Sin embargo, y como todo en la vida, tiene sus debilidades. Comentaré a grandes rasgos sobre las torales.

El SICA es un esquema en desarrollo, un proceso permanente entre ocho países con sus diferencias multidimensionales, algunas marcadas y profundas. A pesar de que todos tienen la convicción integracionista muy presente, incluyendo Belice, afrocaribeño pero cada vez más cercano culturalmente al resto de Centroamérica, así como Panamá, cuyo destino colonial y desarrollo como Estado es distinto al de los cinco originales y la República Dominicana, país caribeño de tamaño cercano a Costa Rica y que hoy se empieza a llamar asimismo “la Centroamérica insular”, existen y posiblemente siempre existirán, fuerzas disonantes con la integración.

Desarrollar un esquema integracionista holístico, en base a un concepto sistémico, requiere mucha disciplina y no es fácil que esta se dé; más todavía cuando los recursos materiales y humanos adecuadamente formados en la temática, no son abundantes.⁴ El tema de los recursos humanos, en términos gene-

4. Esto representa una oportunidad para el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

rales no adecuadamente formados en cuanto a los detalles técnicos propios de los procesos de integración, se manifiesta a todo nivel. También, falta más variedad de las nacionalidades del SICA en sus instancias, pues la tendencia es a que predominen los funcionarios locales según la sede de la instancia, lo que tiene lógica, pero que no deja de ser inconveniente.

Es necesaria más reflexión sobre los temas integracionistas, pero para que la reflexión sea rica y constructiva, se requiere mucho conocimiento político-técnico y hasta histórico, de la temática.

Hay también una fuerte competencia de las agendas nacionales, que muchas veces prevalecen sobre la de integración, lo que es una forma inadecuada de ver las cosas, pues la integración, si realmente es útil, debe coadyuvar al óptimo tratamiento de las agendas nacionales, complementándolas, no compitiendo con ellas. También hay que entender que la estrechez de los países y las diferencias de desarrollo entre unos y otros, conspiran contra la inversión pública para la implementación del proceso integracionista, pues políticamente conviene más invertir tiempo y recursos localmente, (donde están los votos). Sin

embargo, es factible, en un ambiente de confianza y de visión estratégica, el potenciar las especificidades y ventajas competitivas de cada país del Sistema, en forma integrada. Es una tarea pendiente y difícil, pero posible.

El que no hayan hitos pre establecidos puede ser una debilidad, en virtud de que no existe una obligación de avanzar y lograr en el tiempo y espacio previsto, logros concretos. Puede ser; sin embargo, se piensa que es mejor que no existan fechas fatales; su incumplimiento es más costoso que ir poco a poco.

- A pesar de sus problemas, la integración en la Región Centroamericana marcha y así se reconoce internacionalmente; se la percibe como el esquema integracionista más desarrollado y exitoso -tomando en cuenta lo integral que es- del mundo en vías de desarrollo. No es por accidente entonces, que la Unión Europea, UE, decida suscribir su primer Acuerdo de Asociación con un esquema de integración regional, con el SICA; sin duda un reconocimiento a las realizaciones y potencial de este.

El SICA hoy en día, es un esquema consolidado, en cuanto a que a pesar de sus dificultades, es la plataforma

sobre la cual se proyectan múltiples esfuerzos de integración y de cooperación intrarregional. Funciona sistémicamente y las instancias coordinan entre sí, aunque lejos todavía de la solides necesaria; no se puede pensar todavía en la ideal. Las diferentes instancias se coordinan entre sí, aunque falta más. La clave Reunión de Secretarías por ejemplo, todavía no se aprovecha a plenitud. Sin embargo, el Sistema demuestra funcionalidad y son muchos sus logros y la actividad político-técnica en sus diferentes instancias, empezando por la Reunión de Presidentes, los órganos arriba mencionados y los consejos de ministros subsistémicos y sectoriales, entre otras instancias.

El logo del Sistema, no es uno simplemente estético. Es reflejo de un esquema sistémico, sin mucho detalle. Algunas personas, cuando estudian el esquema sistémico en que se basa el logo, se inquietan porque ven mucho detalle. Presumen que cada uno de ellos es un ente burocrático y proponen reducir el SICA, para que la integración solo se de en algunos cuantos macro rubros. Esto no es posible pues hay una realidad de complementariedades e in-

terdependencias inter subsistémicas e intersectoriales, que no se puede ignorar. Por otro lado, decirle a cualquier conjunto de instancias nacionales similares que desean coordinarse y cooperar intrarregionalmente que no lo hagan e indicarlo a priori, sería atentar contra la iniciativa y la lógica integracionista en sus diferentes dimensiones.

Lo fundamental es que se inicie la cooperación intrarregional sustentada por instancias públicas nacionales, que se la estimule, siempre y cuando las partes la puedan sostener, por lo menos en lo mínimo. La lógica de la integración es que los beneficios sociales del proceso y sus partes, superan en mucho su costo. Por otro lado, lo que en el esquema sistémico del SICA puede parecer una institución burocrática, en muchos casos no es otra cosa que simplemente la representación de un esquema de encuentro entre instancias, donde la coordinación la hace una de las entidades participantes, sin demandar mayores recursos.

Por último, en el siguiente cuadro se citan algunos logros concretos del SICA, de 1993, desde cuando inició su operación, a la fecha:

LOGROS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SICA

1993-2014

- El desarrollo institucional, sistémico, integral y multidimensional.
- La continuidad y periodicidad de la celebración de la Reunión Ordinaria de Presidentes y de otras a menor nivel.
- El reconocimiento internacional del Sistema, como eje integrador e interlocutor, así como vehículo para captar cooperación internacional, de otra forma no alcanzable.
- La consolidación de una zona libre comercial avanzada y de gran importancia en el comercio exterior en que participan la mayor parte de los países miembros, en la que muchos de los bienes y servicios tranzados son intermedios.
- La interconexión eléctrica.
- El manejo integrado de la oferta turística y su comercialización.
- La adopción de políticas comunes a nivel internacional y el ejercicio de una sola vocería en multitud de foros extra regionales.
- Los logros de la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano, OSPESCA, que han revitalizado el sector pesquero y acuicultural, al servir de enlace para que los países los gesten con visión regional.
- La positiva respuesta empresarial y de otros sectores al andamiaje integrador, en cuanto a inversiones y actividades que se realizan con perspectiva regional.
- La existencia proactiva de la Comisión Centroamericana de Seguridad y su Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica.
- La compra conjunta de medicamentos.
- Se está muy cerca del reconocimiento intrarregional de los títulos universitarios conferidos por alguna de las universidades públicas.
- La consolidación de un mecanismo financiero de primer orden, como es el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE.
- La coordinación de políticas monetarias, que se realiza por la vía del Consejo Monetario Centroamericano; CMCA.
- Son varias las estrategias y políticas que, debidamente aprobadas por instancias superiores, se implementan hoy en día; entre ellas, la Política Agrícola Centroamericana, PACA, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, ECADERT; y las políticas de cultura y educación, ya en implementación.
- Contribuciones con exiguos recursos desde Costa Rica, como por ejemplo, el Comité Regional de Recursos Hidráulicos, CRRH, que proporciona entre otros insumos, información a futuro sobre el comportamiento de los recursos hídricos, esencial para la agricultura y muchos otros sectores.

Fuente: Elaboración propia.

Papel de las comunicaciones

Se tomaron unas páginas para elaborar sobre el SICA, a fin de plantear el contexto en el que se han desarrollado las comunicaciones en la Secretaría General, con proyección sistémica, por supuesto.⁵

El objetivo del trabajo se convirtió en uno apasionante. Transformar una unidad débil y de poco impacto regional, que más que comunicaciones generaba y distribuía información, con una visión táctica, en una unidad, modesta en cuanto a recursos disponibles, como sigue siendo, pero capaz de servir de vínculo comunicativo, con visión estratégica, como debe de ser en el rubro, pero sin descuidar la excelencia táctica. La idea que se enfocara en ser una buena fuente informativa, entre la Secretaría General y la ciudadanía centroamericana por un lado y la institucionalidad extra SICA, nacional de los países miembros e internacional, por el otro, para asegurar un adecuado conocimiento general, del comportamiento de la Secretaría General y del SICA

5. Durante la administración del Dr. Juan Daniel Alemán Gurdíán, Secretario General del SICA, 2009-2013, la Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas, DdCyRP, se redimensionó con el nivel estratégico de las relaciones públicas, un enfoque novedoso, que al Dr. Alemán le interesaba desarrollar, que aquí no se tratará por no corresponder.
6. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, Artículo 24, Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana, julio de 2011.

como un todo, ha sido el norte. Asimismo, la Dirección de Comunicaciones del SICA, de acuerdo a las responsabilidades que al Secretario General le asigna el Protocolo de Tegucigalpa⁶ y que implementa con el apoyo de la Secretaría General que aquel gestiona, tiene importantes deberes coadyuvantes al buen desempeño del Sistema, para lo que la comunicación intra sistémica y el manejo del conocimiento, son claves. Sin embargo, la falta de una Intranet, no fue obstáculo para que se entregara, al Secretario General y algunos colaboradores, los 365 días del año, un informe de prensa regional y extra regional.

El punto toral del esfuerzo es que sin una población comprometida con la integración y apropiada de ella, no habría avances sustantivos en la consolidación de aquella. Esta premisa, ha acompañado el esfuerzo para el desarrollo comunicacional del SICA en los últimos años y así deben contextualizarse los párrafos siguientes.

No era posible posicionar una necesaria estrategia de desarrollo organizacional y sustantivo que guiara las funciones a realizar para cumplir el mencionado objetivo, sin antes hacer un análisis de entorno, que tomara en cuenta el posicionamiento del SICA y su Secretaría, en la conciencia colectiva de la sociedad y sus distintas expresiones. Asimismo, teníamos que ser sumamente realistas en cuanto a lo que se podía realizar con los exiguos recursos humanos, materiales y

financieros con que se trabajaba. Teníase una página web, la www.sica.int, poco atractiva para el grueso de personas calificadas, entrevistadas al respecto; contábase con recursos extra regionales relativamente amplios según los estándares de la Secretaría General para elaborar folletería y material gráfico y promocional conexas; rápidamente notamos que los folletos descriptivos del SICA que se usaban podían ser mejorados, lo que se hizo casi de inmediato, variando su diseño totalmente, para transmitir la idea de un SICA desarrollista, alegre y cercano a la población centroamericana. Y, teníase conocimiento de la existencia de una bolsa de recursos financiada por la UE, llamada *Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana*, PAIRCA, que ya se había implementado en una primera etapa y que estaba presto a iniciar la segunda.

El PAIRCA II, al igual en su oportunidad el PAIRCA I, tenía un componente de apoyo a las comunicaciones orientado hacia la sensibilización social sobre el SICA y la integración regional. Se nos entregó, como parte de la experiencia sistemizada del PAIRCA I, valiosa información de base, que señalaba lo que empíricamente sabíamos, que es lo poco que la mayor parte de los centroamericanos conocía de las especificidades de la Integración Regional y lo relegado que estaba el centroamericanismo que al SICA le interesa fomentar, en la conciencia colectiva de la población centroame-

ricana. Era evidente también, el escaso tratamiento sistémico al desafío que se planteaba y que el PAIRCA I acometió desde el 2004.

Conocimos de la campaña publicitaria que para desarrollar el espíritu centroamericanista, se implementó en Centroamérica, con fondos del PAIRCA I, con el motto central “Mucho gusto Centroamérica”, “My pleasure Central America”, en Belice. La campaña tuvo resultados mixtos, pues quizás el mensaje no fue todo lo claro que se deseó y porque, la publicidad, requiere de mucha inversión y por ende recursos financieros que nunca han existido y que posiblemente no deben existir en instancias públicas, que no requieren hacer del conocimiento de la comunidad, información no trascendental para su vida cotidiana, más que esporádicamente. Se sabía que con el PAIRCA II, donde apenas se habían presupuestado US\$ 175 mil para publicidad, se enfrentaría una situación similar. Era menester invertir cuidadosamente esos escasos recursos, para ser al menos medianamente efectivos en el logro de los objetivos.

Con lo anteriormente en mente, se decidió incluir el aporte del PAIRCA II, como un elemento central del esfuerzo, pero no como la estrategia a seguir, que debería trascender al PAIRCA II y a la que el Proyecto de Sensibilización, debería responder. Se buscaba sostenibilidad, cosa que el PAIRCA II, no proporcionaba más que en el corto plazo. La sostenibilidad estaba

en hacer muy efectivo el poco presupuesto institucional del que se disponía, complementado por recursos de la cooperación externa, que eran vistos como finitos y no permanentes; por lo tanto, no considerados para efectos de asegurar la sostenibilidad.

Se presenta el dilema

El problema fue que todo, la necesidad de servir a los diferentes segmentos ávidos de recibir o difundir información, se presentó al mismo tiempo. ¿Por dónde empezar? No tenía una política de comunicaciones de la Secretaría General y mucho menos una propuesta para el Sistema, que estableciera el marco para plantear una estrategia de comunicación sensata y precisa, consistente con las posibilidades financieras a largo plazo, que en todo caso, eran exiguas y con pocas posibilidades de mejorar.

Ante la urgencia de arrancar con la redefinición de la Dirección de Comunicaciones (Ver Anexo 1) y su contribución específica estratégica y táctica, así como de implementar el componente de Sensibilización del PAIRCA II, nos inclinamos por desarrollar lo que llamamos elementos básicos de una política y de una estrategia de comunicaciones, con la idea de generar al menos una política de comunicaciones consis-

tente y englobantes antes de que concluyera el período del Secretario General Alemán Gurdíán o de que asumiera quien lo reemplazaría, entre enero y julio de 2013.

Dentro del contexto que los párrafos anteriores deberían permitir visualizar, nos planteamos en primera instancia, cuál era la misión de la Dirección de Comunicaciones del SICA y cuál podía ser una visión aceptable y plausible. No fue fácil hacerlo con respecto a la visión, pues el camino de la Secretaría General para cumplir con la misión que se le define en el Protocolo de Tegucigalpa y en la que nos basamos para plantear la dirección, es uno lleno de piedras. De hecho, la visión fue variando a través del tiempo y no es sino cuando se elabora el plan estratégico de la Dirección, marco de los planes anuales, que se articula una visión que podría considerarse realista y de mérito. Ambas, la misión y la visión, serán presentadas al final de este trabajo, como resultado de un proceso continuado de desarrollo.

A partir de ese primer paso, nos enurbamos hacia darle forma a nuestro posicionamiento para ofrecer el servicio que el Despacho esperaba de la Dirección de Comunicaciones de la SG-SICA. Sabíamos que no contábamos prácticamente, excepto para ciertas publicaciones puntuales, con recursos financieros publicitarios.

¿A quién dirigirse?

El reto inicial era entender qué es lo que se ofrecía para comunicar; a quién debía dirigirse, qué tan receptiva era la potencial clientela y qué tan bien informada estaba sobre el SICA. Se pensó primero en concentrarse en la Secretaría General; luego, en su oportunidad, se intentaría progresar hacia un *sub-sistema de comunicaciones del SICA*. Se decidió proyectarse al resto del Sistema, en segunda instancia, para concentrarse en la primera, en divulgar información emanada de la Secretaría General y servir lo más efectivamente posible, a sus unidades internas.

Se aplicó un concepto orbital que define diferentes clientes, cuyas necesidades de comunicación e informativas, decidimos servir. La primera órbita identificada, fue la interna de nivel superior, el Despacho del Secretario General, incluyendo a la persona en el ejercicio del cargo, así como los cercanos colaboradores, directos y jefes de proyectos específicos de la Secretaría; luego está el resto del personal de la Secretaría General. A la primera se la surtió con información mediática que sabíamos sería de su interés y utilidad y se le atendieron sus necesidades de transmitir información a las órbitas externas a la Secretaría General. En un principio, se le dio prioridad a la órbita externa -más adelante explicada- y la interna a nivel superior.

De allí, se pasó a una segunda órbita, la semi externa, conformada por la jerarquía de las instancias del Sistema, así como las entidades de los gobiernos de los países miembros; esta es una órbita intermedia, cuyas necesidades de transferir información fueron atendidas, cuando así lo requirieron. Y luego, la órbita externa, la más importante y por la que se empezó en el desarrollo de la nueva dinámica que en el presente documento se describe, conformada por la ciudadanía y las instancias extra regionales, públicas y privadas.

Se tomó conciencia rápidamente, que en el SICA, la integración regional no es algo sobre lo que la población anhela estar informada, aunque existe una “clientela” usuaria permanente, que merece ser satisfecha en sus requerimientos. De que www.sica.int, no era la página web del Barcelona, ni la del Real Madrid. O sea, quien navega por aquella es porque realmente tiene interés en la integración o urgencia por disponer de la información y el conocimiento de que el Sistema dispone. Páginas en la web, de instancias gubernamentales, nacionales o multilaterales, inclusive de cámaras empresariales, no son favoritas entre los cibernautas y no se pueden culpar, aunque ciertamente, es responsabilidad de cada persona, el de informarse y procesar la información, para adquirir conocimiento. Además, la nuestra en el 2011, presentaba grandes

limitaciones. Fue rediseñada,⁷ no una, sino dos veces, para aprovechar las capacidades en tecnología informática, que la SG-SICA iba adquiriendo.

La última versión, la consideramos atractiva dentro de su género, muy amistosa y muy interactiva. Así, con los pocos recursos disponibles, fieles a lo que se decidió desde un principio, se potenció la tecnología moderna para hacer de la labor comunicativa, una más efectiva. Dentro de ese contexto, todavía está pendiente una red interna, accesible solamente para el personal del SICA y que facilite la comunicación interna en sus diferentes direcciones, con la finalidad de facilitar el flujo de información intra SICA, la acumulación del conocimiento y fortalecer los procesos de gestión modernos, basados en el fomento de la comunicación y el intercambio. Todavía no le llega su momento a la "Intranet", pero entiendo que está programada.

En el caso de la campaña de sensibilización que se financió por la vía del PAIRCA II, luego de una consulta a un panel del SICA de alto nivel, se concentraron los esfuerzos en acceder a los jóvenes de entre 25 y 40 años, urbanos y con formación post educación secundaria, con el propósito de enfocarse todo lo que se pudiera, con limitados recursos, en el grupo que se consideraba

7. Fue rediseñada con el valioso aporte del Lic. Ricardo Cáceres y su equipo de trabajo de la Dirección de Tecnologías de la Información del SICA.

clave e influenciable. Se decidió que la información que se comunicaría por medio de boletines dirigidos a la prensa nacional en los países de la Región Centroamericana y la extra regional por la vía de las agencias noticiosas, así como la información que haríamos pública por la vía de www.sica.int y la que enviaríamos a diversos receptores, sería comunicada lo más atractiva posible, no en forma sensacionalista, pero tampoco con lenguaje ajeno al grueso de la población, sino más bien, con un gran contenido didáctico, un alto estándar en el uso del lenguaje y un enfoque en resultados más que en descripción de eventos, para que el lector o escucha, tuviera oportunidad de aprender sobre el SICA y sus productos, en forma ágil e interesante; nos dirigiríamos al gran público, pero, con altura. Consideramos esta decisión como la correcta desde el punto de vista mercadotécnico y político, pues es deber de cualquier instancia pública informar amplia y transparentemente sobre su funcionar y características, así como de la población el informarse. Se trataba de codificar la información de la manera más amena e interesante posible, pero no al precio de perder la elegancia y un manejo de categoría, propio de una entidad del nivel y posicionamiento, de la Secretaría General del SICA.

Se actualizó y se revisaba al llegar un nuevo dato, el registro de los periodistas, las agencias noticiosas y recipientes de información intra y extra regionales, con el objeto de hacerla fluida, en el marco de

un objetivo con el que se cumplió a cabalidad, cuál era el de publicar la noticia, el mismo día que ocurre, siempre y cuando, las fuentes intra Secretaría General, trasladaran la información a la Dirección de Comunicaciones, oportunamente y de acuerdo con guías preparadas para facilitar la entrega.

Vale la pena mencionar, que uno de los primeros productos del proyecto PAIRCA II, fue un estudio de percepción implementado por la firma escogida como asesora, siguiendo los procedimientos de contratación de la UE; la norteamericana pero gestionada por latinos desde la ciudad de Miami, Newlink, conocida y prestigiosa en América Latina. El estudio, bien realizado, a *grosso modo* permitió detectar que a pesar de que la integración como concepto gozaba del apoyo de los entrevistados, todos líderes o personalidades vinculadas de alguna u otra forma al proyecto integracionista, había un gran desconocimiento en la comunidad centroamericana, de las manifestaciones de éxito tangibles, como las listadas anteriormente. El gran reto, era entonces el “llenar un saco vacío”.

Se le dio gran importancia a formas a las que antes no se les prestaba mayor atención. Por ejemplo: para nadie es un secreto que entre los países miembros del SICA e inclusive a su interior, no se tiene la misma visión sobre la integración centroamericana. Algunos son más entusiastas que otros, por lo menos vocalmente, pues en todos hay

fuerzas nacionalistas que no ayudan a la integración. Hay expectativas distintas respecto a la integración regional e inclusive interpretaciones históricas de nivel y mitología popular que no siempre la favorecen, aunque muchas veces es cuestión de enfoque o de forma más que de fondo. Ergo, se debía redactar el material a informar, acompañado de material gráfico, en forma tal que ningún país o grupo de interés, pudiera sentirse ofendido o acosado. Se buscó entonces, convertir la información transmitida, en una herramienta de fomento a la integración, siempre orientada a resultados e impactos de lo que se informa.

¿Qué comunicar y cómo?

Clave fue, el definir la orientación, tanto de la información, como de la publicidad, pagada por medio del Proyecto de Sensibilización, en el marco del PAIRCA II, única y finita fuente para el rubro. En lugar de enfocarse en los llamados principios que parten de la idea de que la integración centroamericana es ineludible, independientemente del grado de respetabilidad que tengan, se decidió destacar en la noticia los beneficios -entre más tangibles mejor- que la integración y la cooperación de alto vuelo entre los países del SICA, dejan y que en realidad son muchos. De esa forma, se pasaba de presentarle al lector, escucha o tele escucha, una noticia sobre la temática integracionista que

para aceptarla había que hacer un acto de fe, a presentarle una situación real, con la que el receptor podía relacionarse fácilmente y reflexionar sobre la integración en términos positivos.

Asimismo, al final de cada noticia se agregaba la información necesaria para explicar cada sigla o algún proyecto o tema, que someramente se trataba en el boletín. Partíase de la base de que los periodistas podían eliminar lo que quisieran al darle su forma a las noticias. Y por el otro lado, que quien leyera en el portal del SICA un boletín cargado de información explicativa de siglas, proyectos o algún tema específico, se sentiría más bien agradecido de tanta información contextual. Insisto, no se puede esperar, realísticamente, que una gran cantidad de cibernautas, hagan de la visita al portal del SICA, un hábito. Lastimosamente, así sucede con la mayor parte de la información que no entretiene. Como diría una buena amiga, no es información suficientemente “sexy”.

También, con el ánimo de incentivar al lector a participar pro activamente en la construcción del proceso de integración y de que el receptor de la información tomara conciencia de aspectos que como las manifestaciones creativas de los centroamericanos valía la pena informar, se crearon en el portal del SICA secciones para acoger contribuciones escritas, ciudadanas y otras donde se incluían o colgaban manifestaciones de creatividad

orientadas a fortalecer el conocimiento científico y tecnológico, en el área SICA.

Se rediseñó el formato de los folletos descriptivos del SICA, tanto en inglés como en español. La idea, que se plasmó, fue la de hacer la comunicación gráfica más amistosa, más alegre, más moderna, más sugestiva, más enfocada gráficamente, en los temas de interés del SICA. No es por accidente por ejemplo, que una de las fotografías usadas en la primera página del folleto, en la esquina inferior derecha, corresponde a unas niñas indígenas guatemaltecas, con sus trajes autóctonos, disfrutando de las ventajas de una *laptop*; se trataba de destacar la fundición de dos culturas, sin preponderancia de una sobre la otra. Cada fotografía en la primera página de ese folleto, tiene su razón de ser. También se trabajó con otros signos gráficos del SICA, como las lujosas banderas de pedestal por ejemplo. Ante la realidad de que el costo de dotar a cada embajada de cada país miembro del SICA de una bandera del calibre de las que usamos, significaba una erogación cercana a los 100 mil US\$, se propuso y fue bien acogido, el que cada sede donde existiera un “Gruca” (Grupo Centroamericano de países), manejara y utilizara la bandera, quien ostentara la Presidencia Pro-Tempore del SICA. Solo así, entidades con limitaciones presupuestarias como es la SG-SICA, pueden cumplir con su deber de apoyo.

Un punto clave, cuyo tratamiento nos acercó al resto del Sistema, fue la generación de una guía de manejo del logo del SICA, ese elemento clave, como en cualquier industria, de identificación institucional y sistémica. Es el logo lo que ayuda a crear una imagen corporativa del Sistema; es su uso común lo que permite al lector asociar las instancias del Sistema donde aparece este. Existían y todavía lo hacen algunas pero cada vez menos, varias instancias del SICA, que no tenían el logo del SICA incorporado a sus manifestaciones gráficas institucionales. Asimismo, en algunos casos, se utilizaba el logo, pero “sucio”, inserto por ejemplo dentro de otros elementos gráficos. La guía de uso del logo, diseñada para el uso intra Secretaría General y el resto del Sistema, explica la conveniencia de usarlo, dónde y cómo; incluye datos sobre sus características gráficas, entre otros aspectos más específicos.

Más sobre el Proyecto de Sensibilización del PAIRCA II

Por su importancia y tomando en cuenta de que se han tratado en anteriores párrafos algunos aspectos puntuales del proyecto al que se refiere el subtítulo, en adelante “el proyecto”, se hace necesario, dada

su importancia dentro del planteamiento estratégico seguido por la Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas, DdCyRP, referirse a él con más detalle. El proyecto le dio a la DdCyRP, la posibilidad de contar con recursos para realizar una serie de actividades, en las cuales se pensó desde el inicio de la gestión en el 2011, pero que por falta de presupuesto, no se pudieron efectuar. Una de ellas por ejemplo, fue un taller que reunió a los responsables de las comunicaciones, de la mayor parte de las instancias del Sistema,⁸ y permitió, por la vía del intercambio y la convivencia de varios días, desarrollar un “*sprit de corps*” y un compromiso sistémico, no visto en el SICA previamente, en el ámbito temático que trata el presente escrito. Se sesionó muy abiertamente y todos los participantes se beneficiaron de comentarios presentados por los otros; asimismo, se consultaron al grupo documentos pertinentes, pre elaboración de la política de Comunicaciones de la SG-SICA, como paso previo a una sistémica, así como la guía del logo; se presentaron los fundamentos de la campaña publicitaria del proyecto, incluyendo los conceptos en ella usados “juntos somos más” e “integración en acción” y en general, se dialogó sobre la unificación de herramientas de comunicación, sin que las instancias por supuestos, pierdan su propia identidad al operar y comunicar.

En fin y para no alargar innecesariamente el relato, el taller fue exitosísimo en su planteamiento,

8. La actividad fue inaugurada por el Secretario General Martínez Bonilla y se realizó a mediados de 2013.

pues de allí en adelante cobró vida la llamada “Red de Comunicadores del SICA”, factor clave para facilitar el flujo de información y el intercambio intra sistémico, así como permitir la masificación del uso del logo y en forma correcta. La red, se puntualizó, conviene se reúna una vez al año como mínimo, con la finalidad de actualizarse conceptuosamente y de que los nuevos participantes puedan contribuir, integrarse y apropiarse. Igualmente, se realizó un taller con directores o delegados de los principales medios escritos de la Región,⁹ el que sirvió no solo para conocerlos y que se conocieran entre ellos, sino, para que ellos conocieran al SICA. Se aportaron, entre otras, útiles ideas sobre cómo codificar la información para que sea rápidamente publicada.

La campaña del PAIRCA II

Las actividades preliminares que se dieron en el marco PAIRCA II anteriormente mencionadas, generaron insumos, que fueron tomados en cuenta en el diseño e implementación vía la prensa escrita, diarios y revistas especializadas, de la ambiciosa, aunque limitada campaña, condicionada por los limitados recursos existentes. Paralelamente, se realizó una inversión importante y

9. Se efectuó en la Casa de Centroamérica, sede del SICA, en San Salvador, y contó con la participación proactiva, en gran parte del evento, del Secretario General Martínez Bonilla.

que resultó fructífera, otro ejemplo de la idea de aprovechar al máximo posible la tecnología existente, en publicidad vía las redes sociales, como *Facebook* y *Google*.

La campaña, fundamentada en logros sistémicos específicos en cuatro dimensiones, turismo, infraestructura, reconocimiento regional de títulos universitarios y comercio intra regional, se plasmó en los ocho países miembros, en Belice utilizando el inglés. Se divulgaron los conceptos “integración en acción”, asociado con el logo del SICA pero sin tocarlo y “juntos somos más”, relacionado con lo que se quería destacar.

Entre los resultados del PROYECTO destacan dos videos similares, del tipo “rompe hielo” uno de treinta segundos y otro de dos minutos, disponibles públicamente para utilizarse en eventos y medios televisivos y radiales. Asimismo, y muy importante, se estableció un miniportal, www.juntossomas.net, dirigido al segmento humano principal de la campaña, el que ha sido muy exitoso, pues no intimida la navegación por parte de los jóvenes, que de allí pueden pasar, con mayor facilidad, al masivo www.sica.int. Si no lo hacen, ya tuvieron al menos contacto cibernético con el SICA.

El Anexo 2 permite apreciar los resultados de la campaña, que se espera genere un impacto duradero y un interés mayor de la clientela meta al previamente existente, en los temas del SICA.

Algunos resultados generales alcanzados por la Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas

El trabajo de tres años permite afirmar a grandes rasgos, los siguientes resultados:

- Una unidad de comunicaciones fortalecida con un personal de tres colaboradoras, con adecuado nivel académico. Así también, la Dirección se fortaleció en el manejo de herramientas modernas fundamentadas en la informática, que le dieron una capacidad de reacción y manejo de la información veraz y fehaciente pero intencionada en la forma ya mencionada, que anteriormente no tenía. Se usó la comunicación y la información, para generar dinámicas de acción o transformación del pensamiento en el receptor de los mensajes.
- La dimensión sistémica de la comunicación, presente en el SICA y el gran grueso de sus instancias operativas; un proceso en permanente evolución que requiere que el liderazgo que ejerció la Dirección de Comunicaciones de la Secretaría General del SICA se siga manifestando. Se desarrolló en la Red de Comunicadores del SICA, un sentido de pertenencia y orgullo, previamente no presente.
- Mucho se aprendió por retroalimentación, de las diferentes clientelas orbitales, sus preferencias, percepciones y requerimientos, no siempre homogéneos o genéricos.
- Se entregó una propuesta de *Política de Comunicaciones para la Secretaría General*, que una vez aprobada, servirá como marco referencial y objeto de una estrategia de comunicaciones institucional, para la Secretaría General y para ejercer el liderazgo sistémico. Servirá a su vez, para diseñar una *Política Sistémica de Comunicaciones del SICA*, que una vez consultada y enriquecida por la Red de Comunicadores del SICA, sería presentada a la Reunión de Presidentes, para su aprobación y posterior implementación por parte de la Red.

Desafíos a futuro

La retroalimentación que se tiene del trabajo de redimensionamiento y mejor manejo de la información y del conocimiento por parte de la Dirección de Comunicaciones ha sido positiva, lo que no es motivo para que el equipo humano se sienta sobre los laureles del éxito. La lucha es sin fin y el éxito requiere permanente innovación y estar siempre auto presionándose, en la búsqueda de la excelencia.

Debe profundizarse permanentemente el trabajo sistémico y una vez que se tenga una política de comunicación institucional, consolidar una estrategia, para lo que el marco que la política plantea, es necesario. De allí, el siguiente

paso es participativamente, preparar una política de comunicaciones sistémica, que, una vez aprobada por la Reunión de Presidentes, sería implementada en estrecha colaboración con la Red de Comunicadores ◇

ANEXO 1

MISIÓN Y VISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIONES Y RELACIONES PÚBLICAS

La presentación de la misión está fundamentada en lo que la Carta de la ODECA y el Protocolo de Tegucigalpa establecen. De la misión se ha derivado una visión, que está vigente, aunque, es factible que se atrase, pues ha sido mucho y complejo el trabajo táctico de la Dirección en los últimos meses. A continuación los planteamientos:

MISIÓN

La Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas es la unidad dentro de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA, que trabaja para informar a los ciudadanos e interesados, sobre el quehacer en temas pertinentes a la Secretaría y al Sistema en lo que corresponda desde una perspectiva general -en el marco de las funciones que el Protocolo de Tegucigalpa asigna al Secretario General-, para promover el apoyo e identificación proactiva, de la comunidad con la integración y el trabajo que se realiza. Esta acción se lleva a cabo en el marco de la política de transparencia y rendición de cuentas que se promueve desde la Secretaría General del SICA, en cumplimiento a lo dispuesto por la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, SICA.

VISIÓN

A un año plazo a partir de noviembre de 2013, ser la instancia de la Secretaría General que trabaja en total armonía con todas las unidades de esta, bajo la premisa de hacer pública la información de la labor institucional en forma expedita y homogénea, reforzando así, la imagen institucional y el liderazgo del Secretario General por los diversos medios disponibles, respondiendo con efectividad las consultas externas y retransmitiendo información hacia el interior de la SG-SICA, así como, servir a la red de comunicadores del SICA, en forma efectiva y fortaleciendo visiblemente el concepto sistémico intrínseco del organismo.

ANEXO 2

CONCLUSIONES DE LA CAMPAÑA DEL PROYECTO*

- Las impresiones estimadas, tanto en medios tradicionales como *online* son de 30.884.646.
- De estos, el estimado de impactos en medios tradicionales es de 3.798.772.
- El total de impresiones logradas en *Facebook* y *Google Adwords* es de 27.085.874.
- El número total de personas que completaron el formulario es de 645.
- Las páginas *web* donde se han mostrado los anuncios y se han generado más *clicks* son las que están relacionadas con arte y entretenimiento, informática, y comunidades *online*.
- En cuatro semanas de campaña, duplicamos el alcance esperado de personas que se encuentran en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. En las próximas semanas, nos concentraremos en una exposición optimizada con más repetición de los anuncios que generan mayor interés por país y canal.
- Los cuatro países en los que se recibieron mayor número de *clicks* y conversiones desde los anuncios *online* siguen siendo República Dominicana, Costa Rica, Guatemala y Panamá.
- En esta semana el último eje de Beneficios Sociales tuvo excelentes resultados para una semana de desempeño, especialmente en *Facebook*.
- Tener los cuatro ejes ya lanzados.

* (Extracto del informe final de ejecución de campaña preparado por Newlink).

Fuente: Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA.

Creando desarrollo a través de los Consejos de Competitividad. El caso de los Consejos de Competitividad Regional en Costa Rica

Jorge Rodríguez Vives*

LA COMPETITIVIDAD QUE ES UN TEMA DE VITAL IMPORTANCIA HOY EN DÍA, ES UN TEMA MUY AMPLIO QUE REQUIERE ACCIONES CONCRETAS PARA AVANZAR EN LA SOLUCIÓN DE LOS GRANDES PROBLEMAS QUE ATENTAN CONTRA LA COMPETITIVIDAD NACIONAL. EL INVOLUCRAR A LOS SECTORES MUNICIPAL, GOBIERNO CENTRAL, AL SECTOR PRODUCTIVO, ACADEMIA Y LOS SECTORES SOCIALES EN LA TOMA DE DECISIONES EN LAS REGIONES DE CADA PAÍS, ES LA ÚNICA VÍA CON LA QUE SE PUEDEN CONCERTAR PRIORIDADES Y LOGRAR CONSENSOS QUE PERMITAN IR GENERANDO HITOS PARA EL DESARROLLO EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO".

PALABRAS CLAVES: DESARROLLO; COMPETITIVIDAD; COSTA RICA; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: DEVELOPMENT; COMPETITIVENESS; COSTA RICA; CENTRAL AMERICA

Introducción

Costa Rica es un país que a lo largo de su historia ha dado grandes ejemplos para la humanidad, fue el primer país del mundo en abolir el ejército, lo que nos permitió invertir más en educación y salud. También

el primer país del mundo en revertir la deforestación. Hemos marcado la pauta con una estrategia de apertura comercial para tener un mercado que consume en cualquier parte del mundo productos costarricenses. Sin embargo, se estaba fallando en algo que tarde o temprano iba a generar consecuencias negativas, no se estaba logrando crear polos de desarrollo fuera de San José, no generábamos oportunidades en las regiones y nos habíamos olvidado del parque empresarial nacional. Sobre esto trata el caso que nos ocupa, en el fomento del desarrollo a través de los consejos de competitividad en las regiones con la participación de muchos actores.

* **Máster en Gerencia de la Negociación Internacional. Licenciado en Relaciones Internacionales, y Asuntos Exteriores. Director de Cooperación en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC, Costa Rica, durante la Administración Chinchilla Miranda 2010-2014, Chief in Executive Officer, CEO, de Strategos Project.**

Correo electrónico: jrvives121@gmail.com

Recibido: 22 de mayo del 2014.

Aceptado: 14 de agosto del 2014.

Jorge Rodríguez Vives (2014). Creando desarrollo a través de los Consejos de Competitividad. El caso de los Consejos de Competitividad Regional en Costa Rica.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 327-334, diciembre 2014 327

Durante la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) existió la visión y la proactividad para poder desarrollar una política pública de desarrollo y trabajar como una red que se crea con la conformación de equipos, y sobre todo, lograr que sean los propios ciudadanos de la región los que definan la estrategia del desarrollo. Así es, hubo un giro en la forma de gestar el desarrollo, se hizo a través de la base en un modelo *bottom-up* que nunca se había utilizado en el país. Esto fue posible gracias a nuestro compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, y con el apoyo de muchas personas que a pesar de la desconfianza que les podía generar la creación de un nuevo proceso de “concertación” apostaron a ser parte y así poder construir un mejor porvenir para los empresarios, las mujeres y jóvenes emprendedores de las regiones menos desarrolladas, a razón de las siguientes regiones: Brunca, Huetar Norte, Huetar Caribe y la Alta de Guanacaste.

Todos los procesos a excepción del de la región Alta de Guanacaste fueron financiados por programas de cooperación internacional, ejecutados por la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC, de Costa Rica. Se contó con el apoyo del Gobierno de España, del Fondo para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y con el apoyo del Banco Mundial, BM, en el componente de Desarrollo Económico Lo-

cal del Proyecto Limón Ciudad Puerto.

El desarrollo en la región Brunca de Costa Rica, fue un proceso laboratorio que por los resultados positivos que se tratará de explicar a lo largo de este escrito, se está impulsando su aplicación en las regiones más deprimidas económica y socialmente del país. Estamos convencidos de la oportunidad y la efectividad de crear política pública con la participación de la ciudadanía, de las universidades, de los gobiernos locales, del sector privado y del mismo gobierno.

El proceso que se impulsa en la región Brunca contó con el apoyo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la Organización Internacional de las Migraciones, OIM, la Food and Agriculture Organization, FAO, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y la Organización de Naciones Unidas, ONU-Habitat, con el apoyo del Fondo Español para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La estructura de este caso, explica por qué se escogió la región Brunca, cuál fue el proceso que se hizo y algunas de las recomendaciones y lecciones aprendidas.

En primera instancia porque se encontró una región que está al sur del país, rica en territorio y diversidad productiva, pero que en su entorno competitivo no estaba bien ubicada. La región Brunca es una de

las regiones prioritarias para la acción gubernamental ya que posee bajos índices de desarrollo humano, alta migración, asentamientos autóctonos, y finalmente, el haber dependido hasta la década de los ochenta de una bananera transnacional que desapareció, hizo que la región entrara en un letargo significativo. Esto causaba que las posibilidades de inversión y desarrollo del sector privado no fueran óptimos.

A la vez se encontraron seis Gobiernos Locales (Pérez Zeledón, Corredores, Buenos Aires, Golfito, Coto Brus, Osa) que no tenían mayor capacidad para poder asumir el reto de la competitividad con el ejercicio de la descentralización propuesta y exigida por ellos. Esto impedía que la acción primordial del Gobierno Local fuera un obstáculo para el fortalecimiento del sector privado y demostraba lo dificultoso que era que pudieran asumir sin apoyo, la puesta en práctica de las políticas públicas de competitividad que cada uno de sus municipios requerían. Además, la coordinación entre las altas autoridades de cada municipio con sus contrapartes era difícil.

Uno de los fenómenos más problemáticos que enfrentamos fue la desarticulación del sector privado existente y la ausencia total de las alianzas público-privadas; público-privadas-académicas en la región. Esto en la práctica era posiblemente uno de los mayores obstáculos que tenían los empresarios, ya que cada uno de los actores en la región se

sentían desamparados ante la poca coordinación que podían lograr, a pesar de tener ideas y planes que se truncaban por no contar con los socios indicados.

Algo que también nos ocupó fue la falta de información certera para la toma de decisiones. Existía un desconocimiento total de las potencialidades de la región, ya que los estudios que se realizaban sobre la productividad y competitividad de la región no se compartían ni siquiera entre las mismas universidades. Sabíamos que había mucha información valiosa, pero no estaba concentrada y a disponibilidad para la adecuada toma de decisiones. La evidencia nos decía que esto era importante corregirlo ya que las empresas, tanto grandes como Pequeñas y Medianas Empresas, PYMES, tomaban las decisiones por lo que sentían, no por lo que conocían.

Por último, nos enfrentamos a un rezago en pobreza significativo, mayor a la media nacional en especial para jóvenes y mujeres. Posiblemente la existencia de un modelo de dependencia anterior (con la bananera) provocó que el nivel de emprendimiento fuera considerablemente bajo, por lo que la oferta de servicios y de crédito para el emprendedor y la PYME no fuera adecuado, en especial para poblaciones autóctonas y como se indicó para mujeres y jóvenes. Por lo anterior es que convencidos de que si queríamos iniciar un nuevo modelo de desarrollo económico era necesario trabajar una estrategia de fomento

del emprendimiento que apoyara a estos grupos a mejorar su producción, su competitividad y su comercialización, tanto para los servicios turísticos como para la industria y el comercio.

Tuvimos también una particularidad que nos hacía enfrentar la problemática de la región Brunca de forma rápida, ya que era la región en que más recursos de cooperación internacional había, pero teníamos que lograr que para generar impacto la cooperación se alineara con la política pública. Así fue como con apoyo de la Cooperación Andaluza y la Ventana de Fortalecimiento del Sector Privado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con fondos españoles y cinco agencias de Naciones Unidas se pudo hacer la intervención que éste caso nos ha originado.

¿Qué hicimos?

Para enfrentar los retos que teníamos frente a nosotros, tuvimos inspiración en una buena práctica internacional liderada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, que lleva más de veinte años de experiencia desarrollando los Modelos de Competitividad Regional en México. El conocer esta experiencia nos motivó a usar de laboratorio la región Brunca para lograr dos cosas:

- Una priorización de necesidades y recursos para el

desarrollo de la competitividad de la región Brunca, denominado el Modelo de Competitividad.

- Información certera para la toma de decisiones de forma participativa, por lo que nació el Consejo de Competitividad de la región Brunca.

En este artículo lo que interesa es el tema del Consejo de Competitividad de la Región, por lo que centraremos nuestro análisis en los orígenes y el desarrollo de este concepto que nació en la región Brunca del país y que hoy es replicado en el resto del país.

Lo primero era poder conocer de primera mano el sentir de los ciudadanos de la región, en especial del sector empresarial, ya que la falta de competitividad de la región a los que más afectaba era a los empresarios que querían generar empleo y crear empresas pero no podían por las razones que ya se explicaron anteriormente. Así fue como se convocó a cuatro talleres sectoriales donde participaban líderes sociales y empresariales de los sectores turismo, agroindustrial, municipal, y por último, de las agencias de gobierno que se encontraban en la región. Cada uno de esos talleres representaba un reto, ya que la respuesta de la gente era la misma, que ya eso se había hecho pero que igual no pasaba nada. Así luego de una semana escuchando a todos los sectores, sus quejas, sus peticiones y reclamos, fue que con el compro-

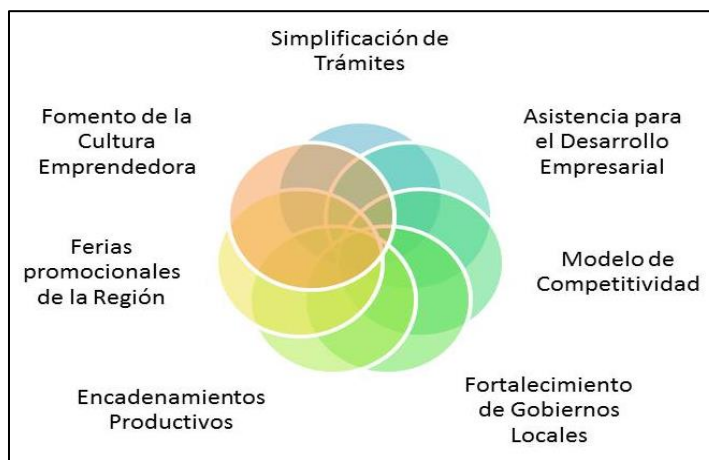
miso de cada uno de participar de este proceso de consulta y diálogo permanente comenzó el trabajo.

Cada uno de los sectores designó voceros que exponían sobre las necesidades de los sectores, y el gobierno se comprometía a resolver algunos temas y decir abiertamente qué cosas no eran posibles. Fueron días muy tensos, pero la respuesta fue muy positiva ya que los actores sociales vieron un compromiso del gobierno por hacer que las cosas no fueran impuestas, sino que fueran construidas entre todos, escuchando sus necesidades. Esto fue fundamental ya que inició una nueva relación de coordinación y de franca comunicación entre los distintos

sectores, una primera generación de confianza, una apuesta por un proceso donde todos teníamos mucho que ganar si trabajábamos juntos.

De esta primera ronda de negociaciones salió una agenda base de lo que debería ser una agenda de competitividad de la región, en ella se plasman las prioridades de cada sector, lo viable y lo que era un sueño. Fue atreverse a pensar en acciones de corto, mediano y largo plazo, donde era necesario que todos los actores pusieran su grano de arena, ya no se vale tirarle la culpa al otro, sino que ahora era una responsabilidad de todos. Esta tarea queda representada así:

COMPETITIVIDAD DE LA REGIÓN BRUNDA



Esto implicaba un nivel técnico basado en la toma de decisiones certeras que requería de datos fidedignos por lo que se escogió actualizar el Directorio de Establecimientos para poder tener un mapeo real del parque empresarial existente en la región, posteriormente se logró desarrollar la primera encuesta de establecimientos que nos orientó en los sectores estratégicos para los cuales la región tiene vocación. Luego esto nos permitió seguir con el alineamiento entre la oferta de servicios y la demanda que dio origen al modelo de negocios para los próximos diez años (La presentación oficial de los resultados del Modelo de Negocios está planificada para diciembre del 2012).

Así las primeras reuniones en que se fue trabajando versaban sobre esa agenda, sobre las decisiones que se debían tomar y sobre el mismo funcionamiento del Consejo de Competitividad ya que están ahí representados los seis municipios, los organismos de gobierno de la región, las universidades en la región, los voceros del sector privado y los actores sociales. En total está conformado por 120 miembros propietarios, en que el 70% son del sector empresarial. La secretaría técnica por decisión de los miembros recayó sobre el sector privado y esta se encarga de dar el seguimiento a los acuerdos tomados en las reuniones mensuales.

Los actores sociales y empresariales convencidos de lo que estaba sucediendo en la región presio-

naron para que se diera un decreto presidencial dándoles oficial conformación del Consejo de Competitividad; sin embargo, es hasta marzo de 2012 que finalmente el proceso de trabajo es lo suficientemente sólido, que la Presidenta de la República Señora Laura Chinchilla Miranda, convoca a todos los actores del Consejo para firmar el decreto de oficialización y convirtiendo a la región Brunca en la primera región del país en contar con un Consejo de Competitividad.

Éste Consejo de Competitividad es una herramienta para la toma de decisiones, que ha permitido a los entes de gobierno tener un interlocutor único que representa a los sectores interesados en generar la competitividad de la región, con la premisa fundamental de que un aumento de la competitividad, impacta en un ambiente socio económico favorable para la creación y el desarrollo empresarial, en pro de la democracia económica y la mitigación de la pobreza.

Conclusiones y recomendaciones

El proceso de competitividad subnacional o territorial que se desarrolló en los últimos cuatro años en las regiones de Limón, Norte, Guanacaste, y Brunca nos presentó un gran aprendizaje, consideramos que las principales conclusiones son:

1. *La importancia de la articulación.* Es vital para poder gestar el desarrollo que se pueda dialogar en la mesa con el deseo de que todos podamos aportar a la solución de los problemas, cada uno de los actores desde sus propias competencias y con el deseo primordial de hacer las cosas posibles. Esto representa una oportunidad ya que es gracias a este proceso de diálogo que las voluntades de actores diferentes con capacidades diferentes, actúan para dar respuesta a lo que ellos mismos han definido como importante. Esta articulación es importante a nivel público, pero no es ajena sino más bien necesaria entre el sector privado, los sectores sociales y los Gobiernos Locales.
2. *Las alianzas público-privadas hacen sostenibles los procesos de desarrollo.* Gracias a este tipo de esfuerzos es que realmente las redes tienen un sentido de vigencia y oportunidad como gestores de desarrollo, ya que con los compromisos de ambos es que los compromisos asumidos se llegan a cumplir. Las alianzas son garantes de que el diálogo siempre sea una opción y que nos permitan tomar decisiones para el beneficio del mayor número.
3. La cooperación internacional es un complemento a los esfuerzos nacionales del desarrollo, que debe estar alineado a las prioridades nacionales y que fomenten la construcción de este tipo de procesos de diálogo. Una cooperación debe tener un antes y un después con impacto comprobable. La cooperación para un país como Costa Rica es importante y debe ser usada de forma ejemplar por la escasez de recursos a los que se tienen acceso. La experiencia en la región Brunca permitió que muchos recursos aportados por las agencias ya señaladas, hicieron posible que se avanzara en el último año más que en los últimos 5 años. Hoy la región Brunca es una región distinta, que cuenta con una identidad propia y que ha asumido el desarrollo como una tarea del día a día, con acciones planeadas para los próximos años.
4. La experiencia del MEIC, liderando este proceso fue sumamente enriquecedora ya que innovar nunca es fácil, pero el asumir una agenda de desarrollo del modelo productivo y comercial de la región por medio de un diálogo permanente con los actores sociales nos dio oportunidad de concretar confianzas y generar alianzas para atender mejor a las PYMES, a los emprendedores, a los empresarios consolidados y poder conocer realmente que el

desarrollo viene por medio de la unión de voluntades.

5. En un periodo corto, muy pequeño, tres años, el salto cualitativo para la interacción regional es impresionante. Ya hoy existen cuatro agendas de competitividad en aplicación, están los cuatro consejos de competitividad formados y que además tienen una agenda común de trabajo como bloque, lo que permite visualizar un mejor entorno para el sector empresarial que no va a permitir que se caiga el esfuerzo ciudadano y será el derrotero de las regiones más organizadas, que tienen ma-

yor información y que hoy trabajan para abandonar lo de ser “regiones menos desarrolladas”.

En resumen, la gestión del desarrollo por medio del Consejo de Competitividad que hoy se aplica en los sectores más vulnerables del país ha sido el mayor logro que se puede heredar a las futuras generaciones, ya que las decisiones que se toman hoy se hacen con sentido de compromiso, responsabilidad y con una interacción que permitió defender una priorización que hoy es la hoja de ruta para mantener el anhelo de mejorar la calidad de vida de cada uno de los habitantes de las regiones ◇

Seguimiento de Acuerdos Presidenciales en el marco del SICA. Situación actual y perspectivas

Mario René Villalobos*

SE PRESENTA UNA RELACIÓN HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES, QUE POR MANDATO DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DECISORES DEL SICA, SE HAN REALIZADO A FIN DE MEJORAR LOS PROCESOS VINCULADOS A LA GENERACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES, FOCALIZÁNDOSE EN LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DESARROLLADOS DE CARA A LA RACIONALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO DE LOS MISMOS. FINALMENTE, SE PROPONEN ALGUNAS RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES CON EL FIN DE HACER SOSTENIBLE LOS AVANCES ALCANZADOS EN LA MATERIA, FUNDAMENTALMENTE LO REFERIDO A LA EFICAZ APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA GENERACIÓN DE PROYECTOS DE MANDATOS.

PALABRAS CLAVES: RELACIONES INTERNACIONALES; INTEGRACION ECONOMICA; SICA; CENTROAMERICA; INTEGRACIÓN REGIONAL; MANDATOS PRESIDENCIALES; REUNIÓN DE PRESIDENTES

KEY WORDS: INTERNATIONAL RELATIONS; ECONOMIC INTEGRATION; SICA; PRESIDENTIAL MANDATES; CENTRAL AMERICA; REGIONAL INTEGRATION; PRESIDENTIAL SUMMITS

Los Mandatos Presidenciales

El Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, impulsa el proceso de integración regional sobre la base de los Mandatos emanados de la Reunión de Presidentes,

en este sentido, el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, establece en el Artículo 15 letra a) que le corresponde a ese órgano:

“Definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la

* **Experto en Planificación. Es Director de Planificación de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.**

Correo electrónico: mvillalobos@sica.int

Recibido: 23 de mayo del 2014.

Aceptado: 14 de agosto del 2014.

Mario René Villalobos (2014). Seguimiento de Acuerdos Presidenciales en el marco del SICA. Situación actual y perspectivas.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 335-358, diciembre 2014 335

verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.”

Asimismo, en ocasión de la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, realizada el 11 de diciembre de 1992 en la Ciudad de Panamá, en la Resolución No. 2 emanada de dicha Cumbre, en el párrafo 2 se dice que:

“El eje fundamental del SICA que reúne en su seno a todos los órganos, organismos e instituciones de la Integración Centroamericana, será el de coordinar toda la institucionalidad regional, de forma tal de que se asegure el seguimiento de las decisiones de las Reuniones de Presidentes y el cumplimiento de los objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa.

En esta coordinación general se tendrá en cuenta el funcionamiento autónomo de todos los organismos de integración y se asegurará que todos canalicen el resultado de sus actividades en forma tal que la SG-SICA pueda informar del seguimiento global de las decisiones presidenciales y preparar documentalmente la toma de decisiones que, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se habrán

de incorporar en la elaboración de las Agendas de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.”

Los textos anteriores son ejemplo de algunos de los instrumentos jurídicos del SICA, el primero de ellos el de más alta jerarquía jurídica en el proceso de integración centroamericana, y el segundo, una Resolución que sienta bases sobre la importancia de la coordinación interinstitucional, ilustrando la importancia de las decisiones y mandatos de la Reunión de Presidentes, a través de los cuales este órgano expresa su voluntad en el ejercicio de su competencia.

Sin embargo, a través de los años ha sido necesario precisar sobre la naturaleza de las decisiones de los órganos del Sistema, con la finalidad de contribuir a la seguridad jurídica del proceso de integración y una adecuada preparación, ejecución y seguimiento de dichas decisiones.

Con ese propósito, el Sistema cuenta con un Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA,¹ que en su última revisión aprobada por el Comité Ejecutivo, en junio de 2013, establece de forma clara las reglas para la elaboración y adopción de decisiones y de las actas que emanen de la institucionalidad del SICA, incluyendo obviamente las de la Reunión de Presidentes.

El Artículo 3 de ese Reglamento define lo que son las *Decisio-*

1. Comité Ejecutivo del SICA (2013). *Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA*. 24 de junio de 2013, San José, Costa Rica.

nes de la Reunión de Presidentes de la siguiente forma:

“Para el ejercicio de las funciones que le atribuye el Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes emitirá Mandatos, los cuales estarán contenidos en una declaración.”

Mientras que el Artículo 5 define los Mandatos así:

“Son aquellas decisiones contenidas en la declaración de la Reunión de Presidentes, que establecen directrices a los Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA para la ejecución eficiente de una acción determinada.”

Aunque aparentemente podría haber una definición de naturaleza circular entre decisiones y mandatos, en la práctica son lo mismo, por lo que nos referiremos a los Mandatos presidenciales como los instrumentos “por excelencia” a través de los cuales se instruye a la institucionalidad del SICA sobre diversos aspectos que requieren acción concreta, en cualquiera de los ámbitos de actuación del SICA.

Sin embargo, a pesar de los años que tiene el SICA funcionando y su Reunión de Presidentes estableciendo orientaciones y lineamientos a través de los Mandatos, tal como se puede constatar en sus múltiples declaraciones a la fecha, el tema de los Mandatos Presidencia-

les sigue siendo una materia de estudio y mejora continua.

Acciones orientadas a mejorar los procesos vinculados a los Mandatos Presidenciales

Un primer ciclo de acciones

En diciembre de 2004, en ocasión de la XXV Cumbre Ordinaria, celebrada en la ciudad de San Salvador, se manifestaba por parte de los Presidentes la necesidad de realizar un análisis sobre el inventario de Mandatos existente a esa fecha, de la siguiente forma:

“Instruir al Comité Ejecutivo así integrado, para que en coordinación con la Comisión de Secretarías, hagan una revisión, actualización y priorización de los Mandatos Presidenciales pendientes.”

Esta instrucción presidencial reflejaba desde entonces, una preocupación por parte del órgano supremo del SICA respecto al cumplimiento de su voluntad manifestada a través de sus decisiones. Aparentemente en el siguiente año y medio posteriores a la emisión de ese Mandato, no hubo significativos avances al respecto, de tal forma que hubo necesidad de volver a introducir el tema nuevamente a nivel de la Reunión de Presidentes, reiterándose la instrucción anteriormente realizada pero con un destinatario diferente.

En la XXVIII Cumbre Ordinaria realizada en julio de 2006 en la Ciudad de Panamá, los Presidentes emitieron el siguiente Mandato:

“Instruir a la SG-SICA para que en la próxima reunión de los jefes de Estado y de Gobierno del SICA, presente un informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, que incluya la identificación de los responsables de la ejecución de los mismos.”

Aquí apareció un nuevo elemento de análisis: se planteó necesario identificar a los responsables de la ejecución de los Mandatos así como especificar su vigencia. La preocupación era evidente, dejando entrever que existía una problemática importante alrededor del cumplimiento de los mandatos, manifestada en algunos casos por la falta de una identificación clara del responsable asignado, elemento fundamental para su cumplimiento efectivo.

Ese mismo año en noviembre, en la ciudad de Guatemala se llevó a cabo una Cumbre Extraordinaria, donde prácticamente se retomaba y ampliaba el Mandato previo de julio de 2006:

“Instruimos a la SG-SICA a que presente en la Cumbre ci-

tada el resultado del informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, así como la propuesta sobre la Contraloría Centroamericana.”

La Cumbre citada en el Mandato se refería a la que se estaría llevando a cabo al siguiente mes, esto es, diciembre de 2006.

La reiteración sobre esta problemática no significaba que no se estuviese atendiendo lo instruido. La SG-SICA había estado trabajando arduamente durante ese mismo año en la elaboración de un estudio sobre los Mandatos Presidenciales, con el objetivo de presentar a la Reunión de Presidentes un informe² sobre el estado de ejecución de los mismos y una propuesta de inventario actualizado.

Este estudio del 2006, planteaba en ese momento que “la SG-SICA tiene registradas desde 1986 a julio de 2006 alrededor de 126 Reuniones Presidenciales, a las cuales, por no haberse implementado un adecuado mecanismo de seguimiento, no había sido posible establecer el cumplimiento de los mandatos o acuerdos derivados de esas reuniones.”

Sin embargo, por acuerdo de la Comisión de Secretarías del SICA, se limitó el período de análisis abarcando los años del 2000 al 2006, aunque incluyendo los Mandatos previos a esos años que aún se encontraban en ejecución.

2. Torres Chico, Ernesto (2006). “Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales”. San Salvador.

Con ese acotamiento acordado, al momento de la elaboración del estudio las Cumbres presidenciales que se analizaron fueron 78, de las cuales se estudiaron 247 Mandatos. Correspondieron al período 1993-1999, de los que únicamente cinco Mandatos tenían registro de encontrarse aún en ejecución.

Algunas de las conclusiones del estudio referido fueron:

- Se observaba una falta de aplicación de las bases de coordinación de la institucionalidad regional y de un mecanismo de preparación de la toma de decisiones regionales y del seguimiento adecuado de las mismas.
- Como consecuencia de lo anterior, se presentaban distintas iniciativas que no pasaban por un análisis exhaustivo, no se armonizaban, ni se sustentaba su viabilidad.
- Debilidades en la difusión de los Mandatos a nivel nacional y regional, con el propósito de que se transmitiesen de forma efectiva a los niveles que ejecutan los mismos. Se recomendaba además que las decisiones de la Reunión de Presidentes deberían ser tratadas ordinariamente en las reuniones de Gabinete de Gobierno de cada país.
- Existía una inadecuada provisión de recursos financieros y

técnicos necesarios a los órganos e instituciones de la integración para la ejecución de los Mandatos.

- No obstante lo anterior, se señalaba que más de 92% de los Mandatos se encontraba ya sea ejecutado o en proceso de ejecución.

Finalmente, el estudio planteó algunas sugerencias dentro de las que destacaba la necesidad de establecer normas para regular el proceso de propuesta de iniciativas de Mandatos, en la que se garantizaría mayor claridad en cuanto a los plazos de ejecución, los responsables, los objetivos esperados y por supuesto, su viabilidad técnica, financiera, jurídica y política. Como complemento al estudio referido, la SG-SICA implementó una plataforma tecnológica que le permitiría administrar de mejor forma ese inventario de Mandatos.

Los resultados de ese estudio fueron presentados en la XXIX Cumbre Ordinaria, realizada en diciembre de 2006 en la ciudad de San José, Costa Rica, de la cual emanó el siguiente Mandato:

“Instruir a la SG-SICA a someter, a la próxima Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, una propuesta de procedimiento para regular la generación de iniciativas y asegurar la ejecución y seguimiento de los mandatos presidenciales.”

Por razones fuera del control de la SG-SICA, el procedimiento referido en el Mandato no pudo ser presentado a la siguiente reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tal como los Presidentes instruyeron, iniciándose entonces un periodo de *letargo* respecto a este importante tema.

Fue casi cuatro años después, en ocasión de la Cumbre de Relanzamiento del Proceso de Integración Regional, realizada en julio de 2010 en la ciudad de San Salvador, donde se retoma el Mandato de diciembre de 2006, habiéndose establecido la siguiente instrucción contenida en el Plan de Acción de esa oportunidad:

Instruir al Comité Ejecutivo para que, con el apoyo de la Secretaría General desarrolle las acciones necesarias para que en un plazo no superior a los seis meses, formule y ponga en ejecución un Procedimiento para la adopción de acuerdos presidenciales.

Este Mandato dio inicio a un proceso iterativo de consultas y propuestas entre diferentes instancias, particularmente con el Comité Ejecutivo y las Cancillerías de la región. Finalmente, fue hasta septiembre de 2011 que el Comité Ejecutivo aprobó el Procedimiento para la Adopción de Mandatos por la Reunión de Presidentes, el cual plasmaba una ruta de acción para la presentación de iniciativas de Mandatos.

El objetivo del procedimiento era regular el proceso de elaboración, presentación, aprobación y seguimiento de los mandatos presidenciales emitidos por la Reunión de Presidentes en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados.

Los beneficios esperados de la puesta en práctica de este procedimiento se planteaban como:

- El fortalecimiento de la viabilidad de ejecución de los Mandatos.
- La definición clara de plazos de ejecución y responsables.
- Definición clara de los resultados esperados, lo que permitía elementos para poder establecer indicadores de avance.
- La definición de una ruta mínima de acciones para ejecutar el Mandato.

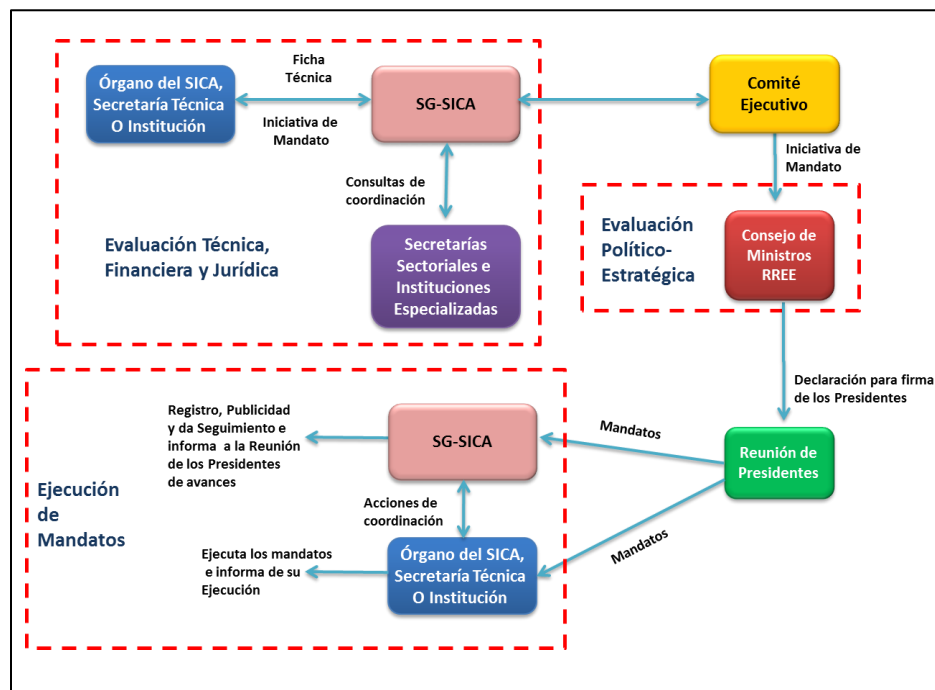
Asimismo, se definieron tres etapas por las que debería pasar cada iniciativa de Mandato para ser adoptada:

- *Evaluación Técnica, Financiera y Jurídica*: establecía la viabilidad para la ejecución del Mandato presidencial, desde la perspectiva técnica, jurídica y financiera.

- Evaluación Política-Estratégica:* establecía la viabilidad política y estratégica para la adopción y ejecución del Mandato presidencial.
 - Ejecución de los Mandatos:* referida a la etapa de ejecución y seguimiento, así como la elaboración de sus respectivos informes de estado.
- Diagramáticamente, el procedimiento presentaba la secuencia de la siguiente figura.

FIGURA 1

DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE MANDATOS POR LA REUNIÓN DE PRESIDENTES



*Etapa 1. Evaluación Técnica,
Financiera y Jurídica*

- La ficha técnica (presentada adelante) debe ser cumplimentada por la instancia que propone la iniciativa de mandato. Los actores involucrados en su ejecución, además de la SG-SICA, deben asegurar su viabilidad técnica, financiera y jurídica.
- La SG-SICA consolida las iniciativas y las envía al Comité Ejecutivo para su conocimiento y consideración.
- El Comité Ejecutivo, de estimarlo así, las envía al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

*Etapa 2. Evaluación Política-
Estratégica*

- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores procede a la evaluación de las iniciativas de Mandatos, y de considerarse procedente, las eleva a la Reunión de Presidentes con sus observaciones.
- La Reunión de Presidentes analiza y resuelve sobre las iniciativas de Mandatos presentadas a su consideración y procede, según sea el caso, a su aprobación.

Etapa 3. Ejecución y Seguimiento

- En coordinación con la SG-SICA, quienes presentaron las diferentes propuestas de Mandatos, proceden a ejecutarlos.
- Los responsables de ejecutar o coordinar la ejecución de cada uno de los Mandatos, informará de manera bimestral el estado de ejecución de los mismos.
- La SG-SICA elaborará los informes sobre el estado de ejecución del Mandato y serán presentados a la consideración del Comité Ejecutivo.
- Para dar por finalizada la ejecución de un mandato, la Secretaría correspondiente preparará el informe final de ejecución del mandato y lo enviara a la SG-SICA para su canalización al Comité Ejecutivo y este, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que de estimarlo pertinente, lo presentará a la Reunión de Presidentes y estos tomarán nota de dicho informe y oficializará la ejecución del acto.

La ficha técnica propuesta en esta versión del procedimiento era la siguiente:

FIGURA 2

FICHA TÉCNICA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE MANDATOS POR LA REUNIÓN DE PRESIDENTES

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana	Página /
	Fecha: / /
FICHA TÉCNICA DE INICIATIVA DE MANDATO PRESIDENCIAL	
Órgano, Secretaría Técnica o Institución que propone:	
Texto del Mandato:	
Plazo para Ejecución:	
Entidad Responsable de Ejecución o Coordinación:	
Justificación de la Iniciativa de Mandato	
CRITERIO	JUSTIFICACIÓN
Que el Consejo de Ministros de su Ramo, no pueda adoptar este acto normativo de conformidad a sus competencias.	
Que sea en aplicación del artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa.	
Objetivo General del Mandato:	
Resultados Esperados:	
Actividades Estratégicas:	
Entidades con las que se coordinará para la ejecución del Mandato:	
Documentos de referencia:	

Una mirada reflexiva a la ficha propuesta, muestra la tendencia de la misma a presentar una iniciativa de Mandato como una ficha básica de perfil de proyecto, que en condiciones ideales de ejecución, hubiese facilitado su seguimiento. Sin embargo, la dinámica propia de las acciones que se ejecutan en el marco del proceso de integración regional, requiere en muchos casos flexibilidad para decidir sobre rutas de acciones diversas, producto de valoraciones políticas que se realizan sobre la marcha.

Esta versión de procedimiento no pudo ser aplicada de forma efectiva, habiéndose continuado con las mismas prácticas de generación de propuestas, que implicaba en algunos casos, debilidades en la coordinación de los actores responsables de su ejecución, indefinición de plazos para la ejecución y en otros casos más, dificultades en la definición clara de alcances y propósitos.

Además, una revisión exhaustiva del inventario de Mandatos existentes a la fecha de esos procesos, permitía detectar fácilmente varios casos de reiteración de Mandatos en cuanto a sus alcances, ya sea en forma total o parcial. En consecuencia, caía por su propio peso la necesidad de realizar un nuevo proceso de análisis, muy parecido al realizado en el 2006.

Es en este marco que la Reunión de Presidentes, en ocasión de la XLI Cumbre Ordinaria realizada en junio de 2013 en la ciudad de

San José, Costa Rica, acordó lo siguiente:

“De conformidad con el Artículo 26 literal C del Protocolo de Tegucigalpa, instruir a las Secretarías, Direcciones Ejecutivas y Titulares de las instituciones regionales a trabajar en coordinación con la Secretaría General para ordenar y racionalizar los Mandatos Presidenciales que les competen y dar seguimiento a los acuerdos y presentar el estado de cumplimiento de los Mandatos Presidenciales, a la Secretaría General previa presentación ante el Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros”

En respuesta a este Mandato y otros sobre la materia, se abrieron dos grandes líneas de trabajo desarrolladas paralelamente: la primera, *una revisión profunda al inventario de Mandatos a fin de ordenarlo* sobre la base de criterios definidos, y la segunda, *el aseguramiento de la correcta aplicación del procedimiento para la propuesta de iniciativas de Mandatos*, con la finalidad de racionalizar la generación de los mismos.

Un segundo ciclo de acciones

Ordenamiento del Inventario de Mandatos Presidenciales

En julio de 2013, la SG-SICA en coordinación con la Presidencia Pro-Témpore de Panamá, inició un proceso de revisión de los Mandatos

Presidenciales en estrecha coordinación con las instituciones del SICA que los tienen asignados para su ejecución, con el objetivo de establecer una propuesta de nuevo inventario de Mandatos, muy similar al estudio presentado en diciembre de 2006, pero con una metodología más participativa.

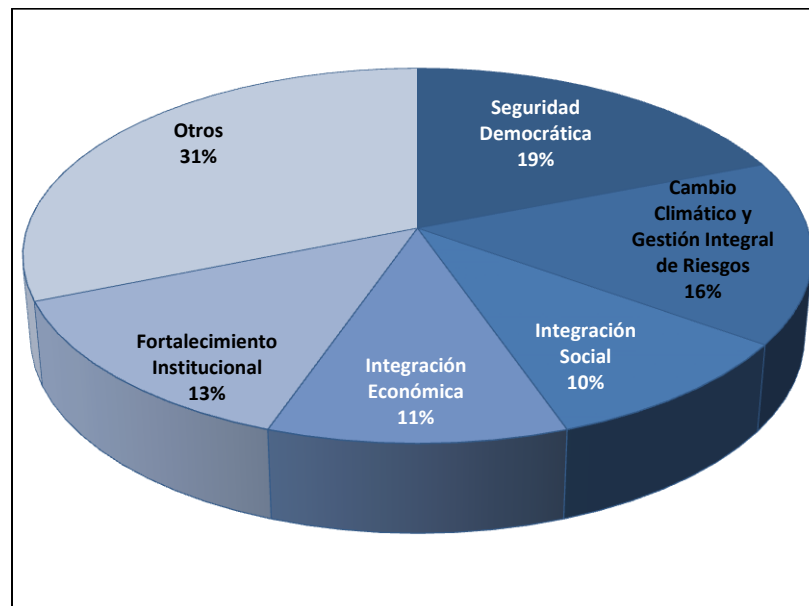
En este proceso de revisión conjunta coordinado por la SG-SICA, en la que participaron por parte de las instituciones ejecutoras *puntos focales* designados por los titulares de esas instituciones, fue posible identificar la existencia de algunos Mandatos en proceso de ejecución que estaban ya contenidos en cuanto a sus alcances y objetivos, en otros Mandatos igualmente registrados en proceso de ejecución.

En este marco, se creó un Registro Histórico de Mandatos, donde se podría trasladar algunos Mandatos todavía vigentes sobre la base de dos criterios: a) al momento de la revisión el Mandato se encontrase ya ejecutado, y b) que el Mandato estuviese contenido en alcance y resultados en otro Mandato, dejando vigente a este último, *pero teniendo sumo cuidado de no alterar esencialmente ni la voluntad, ni las prioridades de los Presidentes.*

Al inicio del proceso de análisis, se tenía un inventario de 215 Mandatos registrados en proceso de ejecución y agrupados en los pilares prioritarios definidos por los Presidentes según el siguiente detalle:

FIGURA 3

**INVENTARIO ACTUAL DE MANDATOS:
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN PILARES PRIORITARIOS**



La categoría "Otros" se refería a aquellos mandatos que estaban vigentes y habían sido emanados en *fecha anterior* a la definición de los Pilares Prioritarios definidos en la Cumbre de Relanzamiento de julio de 2010 y que se enmarcan, de manera general, en los grandes temas o sectores del SICA.

Según la Figura 3, el 69% estaba contenido en los cinco Pilares, lo que equivalía a un total de 148

mandatos. El 31% restante correspondió a la categoría "Otros".

Como resultado de este proceso de ordenamiento, algunas instituciones reportaron el cumplimiento de varios Mandatos, y además propusieron trasladar otro grupo al Registro Histórico, basándose en el criterio mencionado anteriormente, de que estos Mandatos se encontraban contenidos en cuanto a sus alcances y propósitos en otros Manda-

tos que también se encontraban en ejecución. Cada una de las instituciones justificó rigurosamente cada movimiento propuesto. En resumen, se tuvo el siguiente resultado:

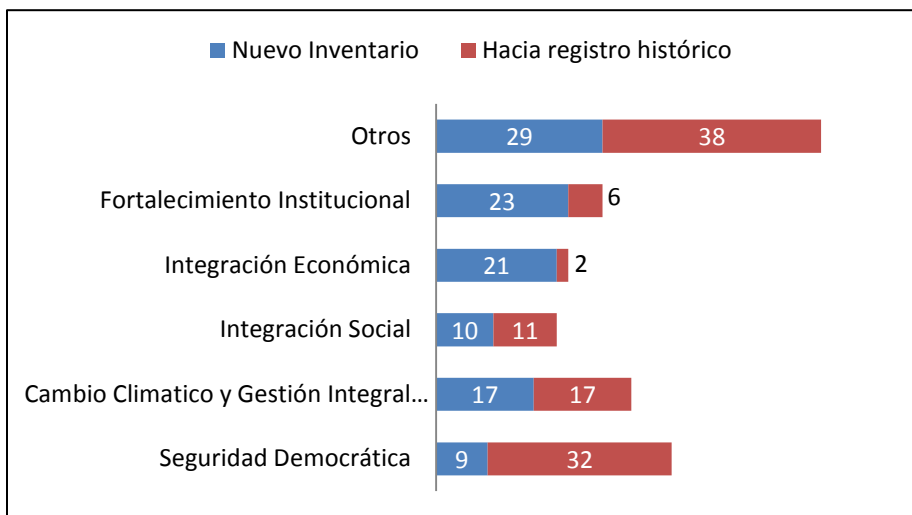
- Mandatos reportados como Ejecutados: 59.
- Mandatos para trasladar a Registro Histórico por estar contenidos en otros Mandatos: 47.
- Por tanto, total a trasladar al Registro Histórico: 106 Mandatos.

Estos resultados fueron presentados por la SG-SICA en diciembre de 2013, tanto a consideración del Comité Ejecutivo como al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, habiendo obtenido la aprobación de la propuesta.

Con esto, el nuevo inventario de Mandatos pasó de tener 215 Mandatos en ejecución, a un nuevo total de 109 Mandatos en estado de ejecución, esto, una reducción equivalente al 49%, quedando de la siguiente forma:

FIGURA 4

PROCESO DE ORDENAMIENTO DE MANDATOS POR PILARES PRIORITARIOS



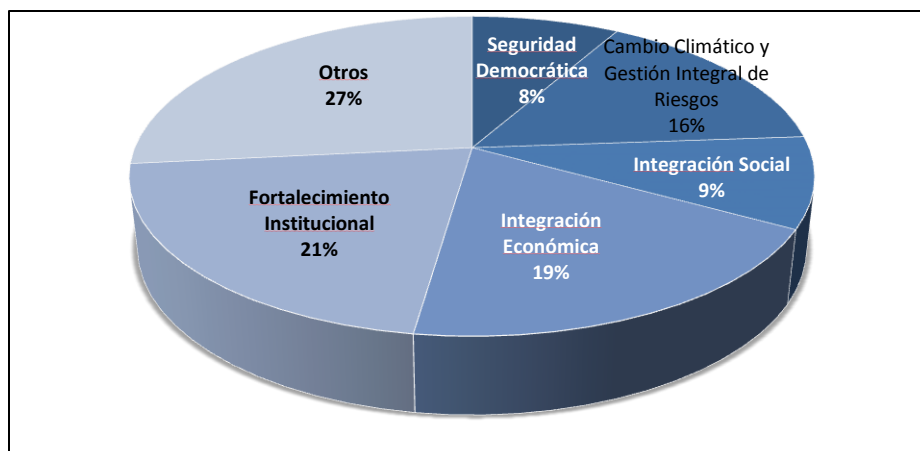
Esta reclasificación de mandatos muestra que los pilares con más movimiento fueron los de Seguridad Democrática, Cambio Climático y Gestión Integral de Riesgos y el Pilar de Integración Social, en ese orden. También vale la pena señalar, que la categoría de “Otros” tuvo un marca-

do diferencial respecto al estado inicial.

Así, al final de este proceso de análisis, el nuevo inventario quedó establecido según el siguiente gráfico:

FIGURA 5

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NUEVO INVENTARIO DE MANDATOS POR PILARES PRIORITARIOS



El proceso fue realizado teniendo en cuenta algunas consideraciones:

- Hubo mucha rigurosidad en el tratamiento del inventario de Mandatos, con el propósito de que el resultado final no alte-

rase la voluntad de los Presidentes en cuanto a los temas y prioridades establecidas.

- Se aseguró el debido resguardo de los Mandatos Presidenciales trasladados al Registro Histórico, los cuales constitu-

yen un obligado registro de referencia.

- Los resultados obtenidos se establecieron en estricto apego a lo reportado por las instituciones del SICA responsables de la ejecución de los Mandatos, tanto en contenido como en forma.
- El nuevo inventario definido se consideró un avance importante en el cumplimiento del Mandato de la Reunión de Presidentes de junio de 2013, en lo referente al ordenamiento y racionalización de los Mandatos.

Al momento de elaboración de este artículo, el inventario de Mandatos cuenta con 120 Mandatos en proceso de ejecución, pues a los 109 que arrojó el proceso de ordenamiento, hubo que sumar Mandatos de la Cumbre Ordinaria de diciembre de 2013. El análisis de la Declaración, además de los párrafos de naturaleza política, incluyó 11 Mandatos con instrucciones concretas a diversas instancias del SICA.

Una reflexión importante que arroja este resultado es que se destaca la importancia que tiene regular la generación de Mandatos con el objetivo de mantener ordenado el inventario, y por supuesto, reducir el número de reiteraciones posibles, esto es, apostar por mejorar la calidad de los Mandatos. Pero también, de la necesidad de fortalecer los procesos de ejecución y seguimiento

de esos Mandatos, con la finalidad de que se cumpla la voluntad de la Reunión de Presidentes y sobre todo, que los beneficios resultantes de la ejecución de sus Mandatos, lleguen a los destinatarios de los mismos. Aquí es donde cobra especial atención la otra línea de trabajo mencionada anteriormente.

Revisión del Procedimiento para la Adopción de Mandatos por la Reunión de Presidentes

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su reunión de inicios de septiembre de 2013 acordó:

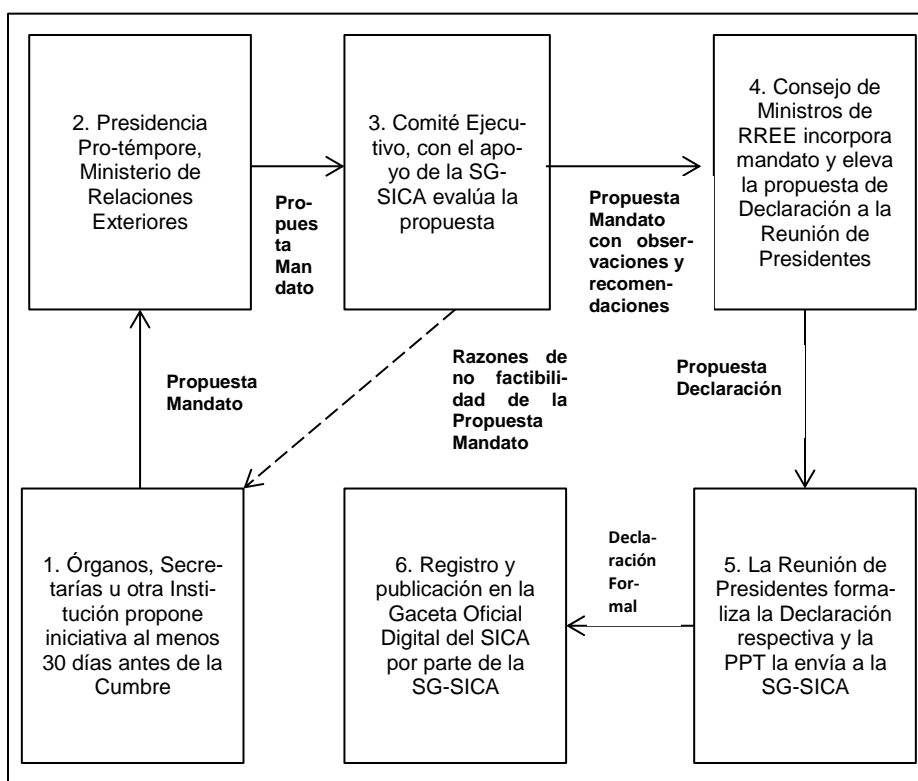
“Instruir al Comité Ejecutivo que revise y actualice el procedimiento para la generación de mandatos aprobado en septiembre de 2011, para adecuarlo al nuevo Reglamento de Adopción de Decisiones”.

En respuesta a esa instrucción, el Comité Ejecutivo en reunión realizada en septiembre de 2013 en la ciudad de La Romana, República Dominicana, aprobó el nuevo Procedimiento para la Formulación y Presentación de Mandatos para la Reunión de Presidentes, en absoluta concordancia con el nuevo Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA. Incluso, hizo más preciso el nombre de este instrumento.

La siguiente figura muestra el flujo principal de este procedimiento.

FIGURA 6

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN DE MANDATOS PARA LA REUNIÓN DE PRESIDENTES



Expresado de manera sintética, el Procedimiento contiene los siguientes pasos:

- El Órgano, Secretaría u otra Institución del SICA propone la iniciativa o proyecto de Mandato al menos treinta días antes de la Cumbre. Para ello deberá cumplimentar la Ficha Técnica para la Elaboración de Mandatos de la Reunión de Presidentes, la cual se encuentra anexa al texto formal del Procedimiento, para ser presentada al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Miembro que ostente la Presidencia Pro-témpore.
- La Presidencia Pro-témpore envía el proyecto de Mandato al Comité Ejecutivo del SICA, CE-SICA, por intermedio de la SG-SICA, la cual apoyará al CE-SICA en el proceso de verificación formal de los aspectos incluidos en la Ficha Técnica. En caso de ser necesario, el CE-SICA podrá realizar consultas a las instancias que considere pertinentes en relación a la naturaleza del proyecto de Mandato. Una vez sea aceptado, el CE-SICA remite el proyecto de Mandato junto con sus observaciones y/o recomendaciones al Consejo de Ministros de Relacio-

nes Exteriores, para su conocimiento y elevación a la consideración de la Reunión de Presidentes.

- Si el análisis del proyecto de Mandato determina la no factibilidad del mismo, será devuelto al interesado a través de la SG-SICA. Una vez corregidas las observaciones, podrá presentarlo de nuevo en forma *oportuna*.
- Si el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores avala la iniciativa de Mandato, será incluido en el proyecto de Declaración, el cual es elaborado con el apoyo de la SG-SICA, este proyecto se eleva para el conocimiento de la Reunión de Presidentes.
- Si la Reunión de Presidentes avala las iniciativas de Mandatos del Proyecto de Declaración, formaliza este último instrumento atendiendo lo establecido en el Reglamento para la adopción de Decisiones del SICA.
- La Declaración emitida es enviada a la SG-SICA, por intermedio de la Presidencia Pro-témpore para su registro y publicación, según lo establecido en el Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA.³

Claramente este procedimiento constituye una piedra angular en

3. Comité Ejecutivo del SICA (2013). *Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA*. 12 de diciembre de 2013, Buenaventura, Provincia de Coclé, Panamá.

el fortalecimiento de la temática alrededor de los Mandatos, con beneficios evidentes, por citar algunos:

- La potencial reducción del número de Mandatos que emanan de las Cumbres y una mejora en la *calidad* de los mismos.
- Se mejora la viabilidad de la ejecución de los Mandatos.
- Se fortalece la coordinación entre los diferentes actores que intervienen en la ejecución y el seguimiento.

- Se tonifica la transparencia.
- Se fortalece la juridicidad del Sistema.

Se podría seguir enumerando más beneficios pero con los mencionados, el lector puede formarse una idea del efecto directo e indirecto de la eficaz aplicación de ese procedimiento.

Más aún, los elementos que constituyen la Ficha Técnica obligatoria para la presentación de proyectos de Mandatos, nos muestran el rigor del proceso. La siguiente figura muestra la nueva ficha técnica:

FIGURA 7

FICHA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANDATOS DE LA REUNIÓN DE PRESIDENTES

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana		Página /
		Fecha: / /
FICHA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANDATOS DE LA REUNIÓN DE PRESIDENTES		
Órgano, Secretaría Técnica o Institución que propone:		
Objeto del Mandato:		
Políticas, estrategias y actividades:		
Plazo para la ejecución:		
Entidad responsable de ejecución:		
Entidades con las que se coordinará su ejecución:		
Costo y viabilidad económica:		
Base legal para su ejecución:		
Resultados esperados:		
Justificación de la propuesta de Mandato		
CRITERIO	JUSTIFICACIÓN	
Que el Consejo de Ministros de su Ramo, no pueda adoptar este acto normativo de conformidad a sus competencias.		
Que sea en aplicación del artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa.		
Cumple con el Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional		
Texto del Mandato:		
Documentos de referencia:		

Aun cuando, respecto a la primera versión, se eliminó la definición de los resultados esperados y las principales actividades estratégicas, se incluyeron algunos nuevos

elementos, tales como la definición de las políticas, estrategias y actividades que se desarrollan con la ejecución del Mandato; el costo y viabilidad económica, que se debe

establecer cuando se requiera con el propósito de garantizar eficacia y sostenibilidad; y además, la base legal para la ejecución del Mandato, refiriéndose a la normativa específica del sector de la entidad proponente.

Perspectivas

Sin lugar a dudas, en los últimos años se ha venido prestando mucha atención al tema de los Mandatos presidenciales, impulsando

procesos que avanzan quizá no con la celeridad deseada, pero sí con la que es posible, dada la complejidad de los procesos de toma de decisiones.

Se abordaron dos líneas de trabajo realizadas cada una con su propia complejidad pero que se complementan de manera natural: racionalizar la generación de Mandatos y asegurar que el inventario vigente sea viable y ordenado. Las dos constituyen pasos importantes, pero el reto por delante es grande con la finalidad de que sus beneficios sean sostenibles.

FIGURA 8

RESUMEN DE MANDATOS PRESIDENCIALES VINCULADOS AL ORDENAMIENTO DE LOS MISMOS

Cumbre	Mandato
XXV Reunión Ordinaria (15 dic 2004, San Salvador)	Instruir al Comité Ejecutivo así integrado, para que en coordinación con la Comisión de Secretarías, hagan una revisión, actualización y priorización de los mandatos presidenciales pendientes.
XXVIII Reunión Ordinaria (11 jul 2006, Panamá)	Instruir a la SG-SICA para que en la próxima reunión de los jefes de Estado y de Gobierno del SICA, presente un informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, que incluya la identificación de los responsables de la ejecución de los mismos.
Cumbre Extraordinaria (15 nov 2006, Guatemala)	Instruimos a la SG-SICA a que presente en la Cumbre citada el resultado del informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, así como la propuesta sobre la Contraloría Centroamericana.
XXIX Reunión Ordinaria (29 nov 2006, San José)	Instruir a la SG-SICA a someter, a la próxima Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, una propuesta de procedimiento para regular la generación de iniciativas y asegurar la ejecución y seguimiento de los mandatos presidenciales.
Cumbre Extraordinaria (20 jul 2010, San Salvador)	Instruir al Comité Ejecutivo para que, con el apoyo de la Secretaría General desarrolle las acciones necesarias para que en un plazo no superior a los 6 meses, formule y ponga en ejecución un Procedimiento para la adopción de acuerdos presidenciales.
XLI Reunión Ordinaria (27 jun 2013, San José)	“De conformidad con el artículo 26 literal C del Protocolo de Tegucigalpa, instruir a las Secretarías, Direcciones Ejecutivas y Titulares de las instituciones regionales a trabajar en coordinación con la Secretaría General para ordenar y racionalizar los mandatos presidenciales que les competen y dar seguimiento a los acuerdos y presentar el estado de cumplimiento de los mandatos presidenciales, a la Secretaría General previa presentación ante el Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros”

Reflexiones sobre la aplicación del procedimiento

El procedimiento y su correcta aplicación constituyen en sí mismo, la ruptura de una dinámica negativa enraizada en la institucionalidad del SICA. Hasta hace un tiempo cercano, aún se podía encontrar algunas de las deficiencias en la formulación de los Mandatos, señaladas desde el estudio del 2006 referido anteriormente. En las Declaraciones Presidenciales se podía encontrar varios párrafos con algún nivel de ambigüedad en sus propósitos, responsables y plazos. Al día de hoy persisten algunos Mandatos redactados con esas deficiencias, pero con mucha menor frecuencia. Es de reconocer los esfuerzos de la institucionalidad y de los países por mejorar la calidad de los Mandatos; sin embargo, se debe ir cerrando cada vez más la posibilidad de que esto siga sucediendo, de lo contrario, se estará volviendo al punto de partida de todo el proceso. Por fortuna, se cuenta con las herramientas necesarias para asegurar la aplicación efectiva del procedimiento.

Con el propósito de impulsar la correcta aplicación del procedimiento, es muy útil hacer algunas consideraciones. En primer lugar, habrá que diferenciar entre un párrafo que expresa una posición o enunciado político sobre algún tema por parte de la Reunión de Presidentes, y en segundo lugar, los párrafos que definen claramente instrucciones a alguna instancia para su obligatorio

cumplimiento. Esta segunda categoría es la candidata idónea para la aplicación del procedimiento ante nuevas propuestas de Mandatos que surgen en ocasión de la realización de Cumbres Presidenciales, aunque no es excluyente de la primera categoría.

Para ello, se debe tomar en cuenta, al menos, algunas condiciones importantes:

- El procedimiento debe ser difundido ampliamente a la institucionalidad del SICA que propone iniciativas o proyectos de Mandatos.
- El método debe ser del conocimiento de todos los funcionarios de los países que se vinculan a los procesos de generación de Mandatos, en el marco de las Cumbre Presidenciales, ya sea de carácter ordinario o extraordinario.
- Debe asegurarse el acompañamiento técnico necesario para las instituciones, con la finalidad de resolver dudas o aclaraciones en su aplicación.
- Las instituciones que intervienen en cualquiera de las etapas del flujo de trabajo que exige el procedimiento deben definir los cursos de acción posibles y los arreglos organizacionales pertinentes con el propósito de imprimir fluidez a sus actuaciones.

- Debe existir compromiso de todos los involucrados en aplicar rigurosamente el procedimiento.

Aunque este último debería darse por sentado, la inercia histórica podría tener aún alguna incidencia. Por otro lado, se prevé que, por excepción, siempre habrá algún nivel de discrecionalidad en los máximos órganos decisorios del SICA.

La correcta aplicación del procedimiento podría generar beneficios tales como:

- Posible reducción del número de Mandatos por Cumbre, focalizando de mejor forma la agenda regional a mandarar. En ese sentido, se fortalece la idea de que la productividad de una Cumbre no se debiera medir por el número de Mandatos emitidos, sino por la calidad de los mismos.
- Se maximizan los beneficios de la ejecución de los Mandatos, así como se asegura su alineamiento a las políticas, estrategias y/o agendas en desarrollo.
- Se fortalece el proceso de seguimiento a la ejecución.
- Se vigoriza la juridicidad del Sistema en su conjunto.
- Se van creando condiciones para mejorar y fortalecer la legitimidad del SICA ante la población de la región.

Conclusión

No será un proceso fácil, pero los costos de no asumirlo serían altos: se podría afectar el logro de algunos de los beneficios señalados anteriormente. Las condiciones negativas esperadas de la no aplicación son varias, entre las cuales se cita:

- El incremento de la posibilidad de volver a proliferar la emisión de Mandatos, que era precisamente una de las situaciones que generó la necesidad de la realización del estudio del 2006 referido anteriormente, así como las acciones de ordenamiento recientemente realizadas.
- Muy vinculado al punto previo, se aumenta la posibilidad de la reiteración total o parcial de Mandatos, condición que se ha presentado de forma recurrente en los últimos años.
- El seguimiento a la ejecución se ve afectado en su eficacia.
- Se corre el riesgo de afectar nuevamente el inventario de Mandatos actual, llevándolo en un mediano plazo a un estado similar al que motivó la preocupación de la Reunión de Presidentes, en su Mandato del 2004 sobre la materia.

Actualmente hay condiciones para asegurar o promover la efecti-

vidad de los Mandatos Presidenciales, esta oportunidad pone a prueba una vez más el respeto a la norma, pero sobre todo, a la voluntad política de avanzar en el marco del proceso de integración, a través de beneficios tangibles y concretos a la población, que es al fin y al cabo, el fin primario de este Proceso de Integración.

Referencias bibliográficas

Comité Ejecutivo del SICA (2011). *Procedimiento para la Adopción de Mandatos por la Reunión de Presidentes*. 28 de septiembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

_____ (2013). *Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA*. 24 de junio de 2013, San José, Costa Rica.

_____. *Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA*. 12 de diciembre de 2013, Buenaventura, Provincia de Coclé, Panamá.

SICA (1992). Declaración de la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, 11 de diciembre de 1992, Panamá.

_____ (2004). Declaración de la XXV Reunión Ordinaria, 15 de diciembre de 2004, San Salvador, El Salvador.

_____ (2006). Declaración de la XXVIII Reunión Ordinaria, 11 de julio de 2006, Panamá.

_____ (2006). Declaración de la Cumbre Extraordinaria, 15 de noviembre de 2006, Guatemala.

_____ (2006). Declaración de la XXIX Reunión Ordinaria, 29 de noviembre de 2006, San José, Costa Rica.

_____ (2010). Declaración de la Cumbre Extraordinaria de Relanzamiento del Proceso de Integración Regional, 20 de julio de 2010, San Salvador, El Salvador.

_____ (2013). Declaración de la XLI Reunión Ordinaria, 27 de junio de 2013, San José, Costa Rica.

Torres Chico, Ernesto (2006). "Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales". San Salvador ◇

Rol de los Bancos Centrales en la Integración Regional

Enrique García Dubón*

EL AUTOR PASA UNA REVISIÓN SOMERA DE LOS PRINCIPALES APORTES INSTITUCIONALES QUE EL CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO HA EFECTUADO DESDE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA, A LA FECHA, DESTACANDO SUS APORTES EN INTEGRACIÓN FINANCIERA, DESARROLLO DE ESTÁNDARES PRUDENCIALES, CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA FINANCIERA, DESARROLLO DE ESTADÍSTICAS REGIONALES E INVESTIGACIÓN REGIONAL.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; BANCOS CENTRALES; SICA; AMERICA CENTRAL; PANAMA; REPUBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; CENTRAL BANKS; SICA; CENTAL AMERICA; PANAMA; DOMINICAN REPUBLIC

Introducción

El rol de los bancos centrales en el proceso de integración regional ha sido relevante desde sus orígenes y, en su forma institucional regional como Consejo Monetario Centroamericano, CMCA, cumple en 2014 cincuenta años de apoyo relevante a la integración. Por ello, este documento se concentra en los antecedentes y aportes más representativos que los bancos centrales de Centroamérica y República Dominicana, han efectuado en beneficio del proceso de integración de la región.

Actualmente, el CMCA es un Consejo Sectorial de Ministros dentro de la estructura del SICA, con autonomía funcional en el ejercicio de sus competencias. Está integrado por los Presidentes y Gobernadores de los bancos centrales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Su fundamento jurídico y atribuciones se definen en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), en el Acuerdo Monetario Centroamericano y en el Tratado de Sistema de Pagos y Liquidación de Valores de Centroamérica y República Dominicana. La Misión del CMCA es “propiciar el proceso de integración monetaria y financiera regional, dentro de un marco de estabilidad macroeconómica”.

* **Economista-Consultor de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, CMCA.**

Correo electrónico: edubon@secmca.org

Recibido: 23 de mayo del 2014.

Aceptado: 14 de agosto del 2014

Su institucionalidad se concreta en una Secretaría Ejecutiva, la cual mantiene su sede en San Jose, Costa Rica. Su página Internet es www.secmca.org

Desarrollo institucional

Los bancos centrales de Centroamérica iniciaron sus acciones en beneficio de la integración en 1951, mediante reuniones informales entre ellos con el propósito de institucionalizar mecanismos y órganos de consulta, coordinación y asesoramiento, que eran necesarios para apoyar los tratados bilaterales de libre comercio en la región; los cuales posteriormente desembocaron en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana del 10 de junio de 1958 y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana del 13 de diciembre de 1960. Estos instrumentos originales, fundamentales para el proceso de integración regional, no incluyeron consideraciones sobre los procesos relacionados con la unión monetaria o los mecanismos de infraestructura financiera más apropiados para apoyar el creciente comercio regional.

De esa manera y para complementar las iniciativas de integración comercial, los bancos centrales concretaron en 1961 el Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana, como el mecanismo más idóneo para facilitar los pagos intrarregionales que se derivaron de

la creación de un ámbito común de libre comercio.

Dicho mecanismo regional de pagos fue el primer apoyo institucional de los bancos centrales de la región, a su proceso de integración y sirvió de núcleo para configurar el Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana (San Salvador, 25 de febrero de 1964).

El Acuerdo configuró la estructura y forma institucional de los bancos centrales en la región, basada en un consejo de dirección, una secretaría técnica y ejecutiva de apoyo, comités de consulta especializada y un mecanismo de pagos. El modelo fue reforzado en 1969 mediante el Acuerdo del Fondo de Estabilización Monetaria, que constituyó un fondo para el apoyo de la balanza de pagos de los países de la región.

Esos tres instrumentos jurídicos fueron integrados en uno solo, el Acuerdo Monetario Centroamericano del 24 de agosto de 1974, con la finalidad de simplificarlos e integrarlos en un solo texto, mismo que ha experimentado desde entonces importantes adaptaciones, para reflejar las condiciones de la economía regional y en especial, las visión de sistema que se tiene del proceso de integración del área.

Principios

La visión del CMCA toma en consideración los propósitos funda-

mentales del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, relativos a configurar una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, por medio de un proceso caracterizado de gradual, complementario y progresivo, el cual atiende las siguientes áreas de integración:

- Creación de la zona de libre comercio
- Integración monetaria y financiera
- Comercio exterior
- Movilidad de factores productivos
- Políticas sectoriales
- Aspectos aduaneros.

La estructura institucional del Consejo y su Secretaría Ejecutiva, le permite enfocarse en el principio de integración monetaria y financiera, mediante la promoción y ejecución de las acciones necesarias para la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados.

Estructura

EL CMCA se apoya en seis comités de consulta (política monetaria, mercado de capitales, estudios jurídicos, sistema de pagos, estándares regionales y tecnologías de información), una plataforma de interconexión de sistemas de pagos, y un sistema de divulgación pública por medio de la Internet

(www.secmca.org), que incluye una base documental y estadística especializada en temas de integración financiera y de convergencia macroeconómica de la región centroamericana y de República Dominicana.

Comercio e integración

El aporte de los bancos centrales a la integración no ha estado ajeno a su evolución y dinámica particular. En general, esta distingue tres grandes etapas: la primera, entre 1960 y 1980, que se caracterizó por el fuerte impulso en el comercio al interior de la región y la construcción de las instituciones fundamentales del proceso comunitario; la segunda reflejó las dificultades políticas y económicas que surgieron desde finales de la década de los setenta y que se prolongó hasta los comienzos de los ochenta y en la cual el comercio se estancó. La tercera etapa de la integración regional se distingue por una fuerte recuperación y una mayor apertura hacia el resto del mundo.

En cada una de esas etapas, el principal indicador de la integración, el comercio intrarregional, reflejó claramente los efectos positivos o adversos que la distinguieron. Así, el comercio centroamericano como proporción del PIB regional, se elevó de 0.4% en 1960 a 2.8% en 1979, en respuesta a la expansión de los mercados y a la consolidación de las instituciones regionales. La década

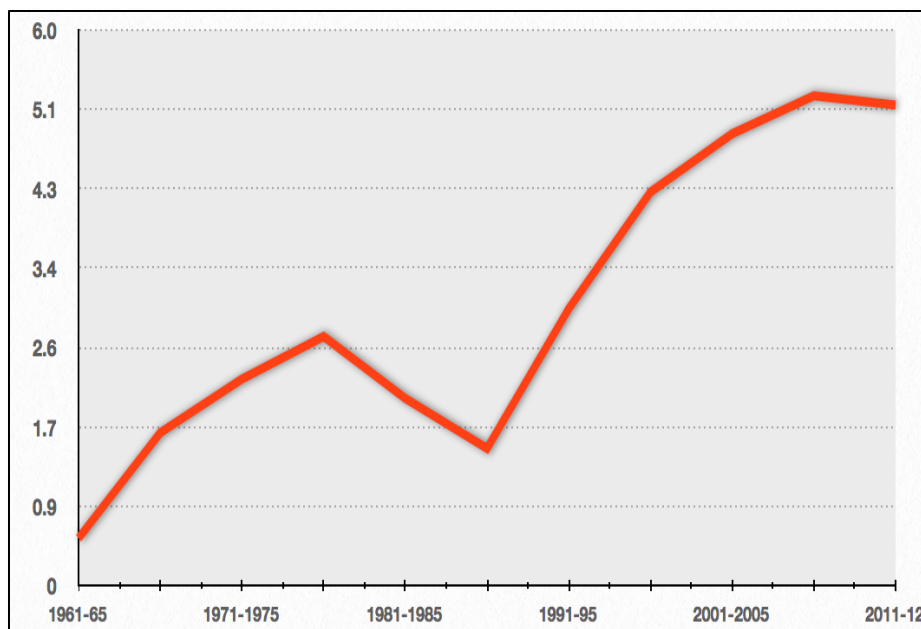
de los ochenta, dominada por una crisis de gran alcance, llevó esa relación a contraerse a un mínimo de 1.48% en 1990. Luego de la estabilización de las economías y la reforma institucional de la integración, se

observa una notable recuperación que ha llevado el comercio regional a una proporción de 5.2% respecto del Producto Interno Bruto, PIB, del área (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

COMERCIO REGIONAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1960-2012.

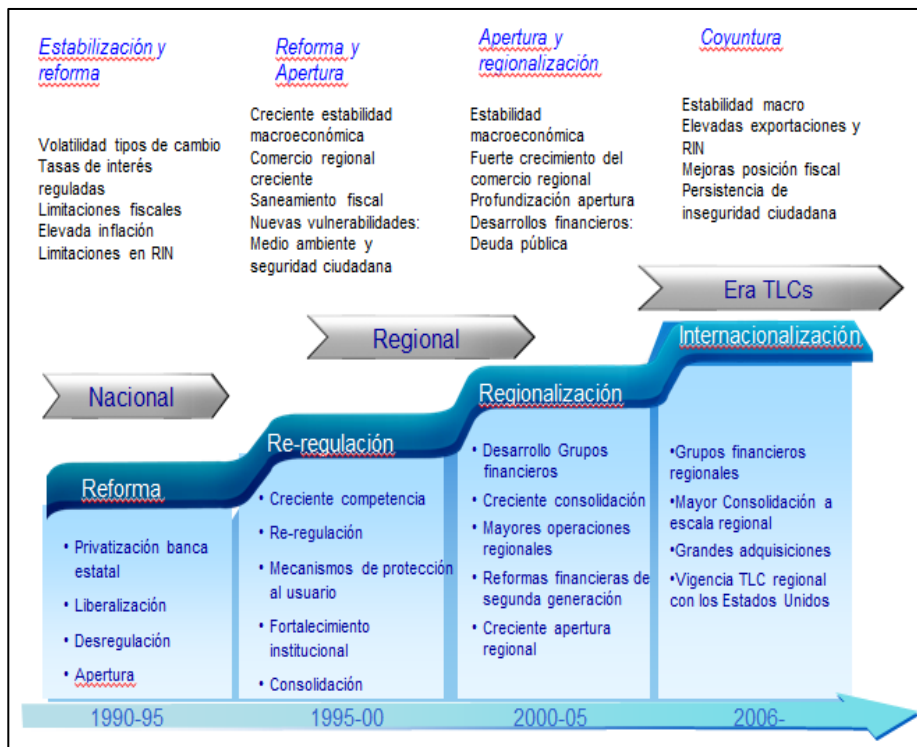
Porcentajes



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericana, SECMCA. Anuarios Estadísticos (Varios números).

En cada una de las etapas, se distinguieron las acciones de creación de infraestructura financiera regional, así como el impulso a la coordinación y convergencia de políticas macroeconómicas. (Gráfico 2)

GRÁFICO 2
HITOS REGIONALES
1990-2006



Fuente: Elaboración propia, adaptado del modelo de Joong-Yeon Hwang.

El relanzamiento de la integración regional a principios de los noventa, se da en el contexto de un intenso proceso de reforma y estabilización de las economías del Istmo.

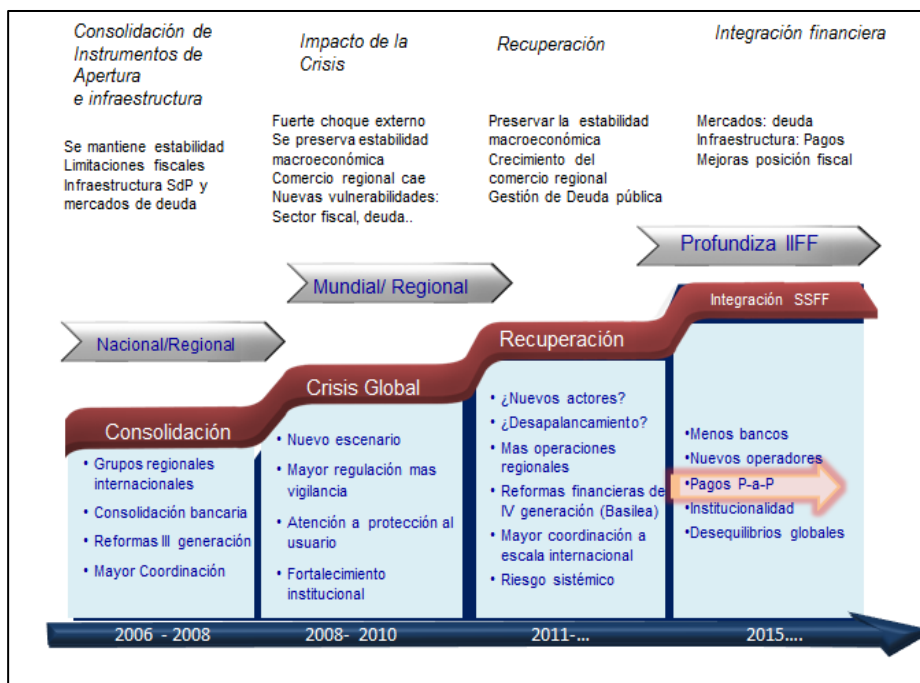
La estrategia del CMCA consistió en apoyar inicialmente la estabilización macroeconómica de los

países, mediante mecanismos de consulta y coordinación macroeconómica entre los países miembros. Ello requirió de profundizar la armonización estadística y la generación y divulgación de estadísticas económicas y financieras armonizadas, así como diseñar un modelo de convergencia macroeconómica.

GRÁFICO 3

HITOS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

2006-2015



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericana, SECMCA.

Paralelamente, se impulsó el proceso de integración financiera regional, con la idea de ordenar un espacio financiero único en la región. Para ello, se establecieron mecanismos de coordinación entre las entidades de supervisión, a efecto de identificar un conjunto de principios para la vigilancia y supervisión prudencial de la banca, los mercados de valores y otros ámbitos del mercado financiero.

Finalmente, en materia de infraestructura financiera, se desarrollaron un conjunto de principios y normas orientadas al ordenamiento de los mercados de deuda pública y de sistemas de pagos, así como el diseño y establecimiento de una plataforma regional de pagos que operase en tiempo real y con liquidación bruta.

Modelo de convergencia macroeconómica

El CMCA estableció en julio de 1994 un conjunto de indicadores básicos de convergencia macroeconómica con el propósito de fortalecer la coordinación de las políticas macroeconómicas de Centroamérica. El criterio adoptado fue el de definir un conjunto representativo de indicadores no vinculantes, de pronto cálculo, fácil comprensión y representativos del entorno económico del área, basados en los siguientes principios:

- Gradualidad.

- Convergencia por seguimiento, consultas e intercambios de información y cooperación.
- Inicialmente el criterio de cuantificación de los indicadores se basó en el promedio observado en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, en el período 1991-1993.
- Revisión periódica a cargo del Comité de Política Monetaria.

El enfoque de convergencia se refirió solamente a la confluencia en torno a parámetros definidos por el interés del CMCA, para los efectos de coordinación de política. Aunque no se refieren a la convergencia real, se incluyó el crecimiento del PIB como su referente y reconociendo que la convergencia real debe responder a una visión más amplia de la integración.

También, los criterios definidos para la convergencia recogen el contexto de principios de los noventa, caracterizados por inestabilidad macroeconómica (volatilidad cambiaria, elevada inflación), represión financiera, segmentación de mercados, y el impulso a procesos de estabilización macroeconómica y reforma estructural basadas en mayor apertura, liberalización, y desregulación.

Para facilitar la coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales, en julio de 1994 el Consejo Monetario aprobó un esquema de referencia regional denominado

Marco Macroeconómico de Referencia Centroamericana, MCA, el cual define metas indicativas de seguimiento periódico para ocho indicadores de convergencia, siendo ellos:

- Variación anual del PIB real $\geq 5.0\%$.
- Tasa anual de inflación a diciembre $\leq 9.0\%$.
- Tasa de interés pasiva promedio de referencia en términos reales a diciembre $\leq 5.0\%$.
- Índice del Tipo de Cambio Efectivo Real con USA (Dic.97=100): entre 90 y 110.
- Razón Reservas Internacionales Netas del BC y Base Monetaria ≥ 100 .
- Razón Déficit Cuenta Corriente Balanza de Pagos a PIB $\leq 3.5\%$.
- Razón Déficit Sector Público a PIB (Incluye SP no Financiero y Banco Central) $\leq 2.5\%$.
- Razón Deuda Pública Total (interna y externa) a PIB ≤ 50.0 .

En adición a la valoración periódica de la convergencia macroeconómica regional, se incluyen elementos relacionados con la libertad en el mercado cambiario, la determinación de las tasas de interés y la evolución de las respectivas tasas de encaje legal requeridas a los depósitos bancarios.

Un ejemplo de las plantillas de valoración de convergencia se incluye en el Cuadro 1.

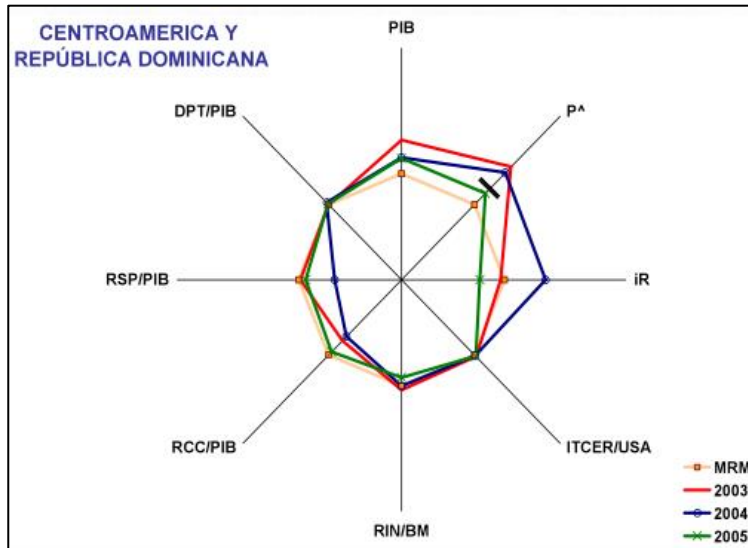
CUADRO 1

**PLANTILLAS DE REPORTE DE CONVERGENCIA REGIONAL
Y MEDICIÓN DE ESFUERZO RESPECTO DE PARÁMETROS
DE REFERENCIA**

Ejemplo con datos de 2005

Variable	Parámetro	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		R. Dominicana		CA + RD	
		C	E	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E		
PIB	=4%	+	+	•	•	•	•	•	+	•	+	•	•	•	•
IPC	=6%	•	•	+	+	+	+	•	+	•	•	•	•	•	•
Ti	0-5	+	n.a	+	n.a.	+	n.a	+	n.a.	•	n.a.	•	n.a	+	n.a
ITCER	95-105	+	n.a	+	n.a	•	n.a	+	n.a	•	n.a	•	n.a	•	n.a
RIN/BM	=100	+	•	+	•	+	+	+	•	+	+	•	•	•	•
DCC	=3.5%	•	+	•	•	•	+	•	•	•	+	+	+	+	+
DSP	=2.5%	•	+	•	+	+	•	•	•	•	+	+	+	+	+
DPT	=50%	•	•	+	•	+	•	•	•	•	•	+	•	+	•
% de casos +		50	50	63	33	63	50	38	33	13	67	38	33	50	33

NOTACIÓN C Cumplimiento E Esfuerzo
 Si cumple pero con esfuerzo •
 No cumple pero esfuerzo es +



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericana, SECMCA.

Asimismo, el CMCA identificó a finales de la década de los noventa otras áreas donde se buscaría la armonización regional, específicamente en cuanto a favorecer el uso de las monedas centroamericanas en el pago de las transacciones comerciales intrarregionales; y en reducir gradualmente el flujo neto de financiamiento del gasto público por parte de los bancos centrales, o el realizado a través de inversiones obligatorias de los bancos comerciales u otras entidades financieras.

A la fecha, la valoración de la convergencia regional se realiza con menor frecuencia, puesto que las condiciones originales han variado sustancialmente. La batería de indicadores es más amplia por medio de un Reporte Económico Mensual, el cual permite un análisis más abierto y detallado de las condiciones económicas regionales y está disponible al público en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.secmca.org/Informes.html>

Enfoque de integración financiera regional

La visión de integración financiera regional se fundamentó en la coordinación regional de políticas macroeconómicas, orientada a trasladar a los mercados y sus usuarios una mejor calidad en los servicios financieros (Gráfico 4).

La premisa del CMCA para la integración financiera parte del reconocimiento que las políticas macro-

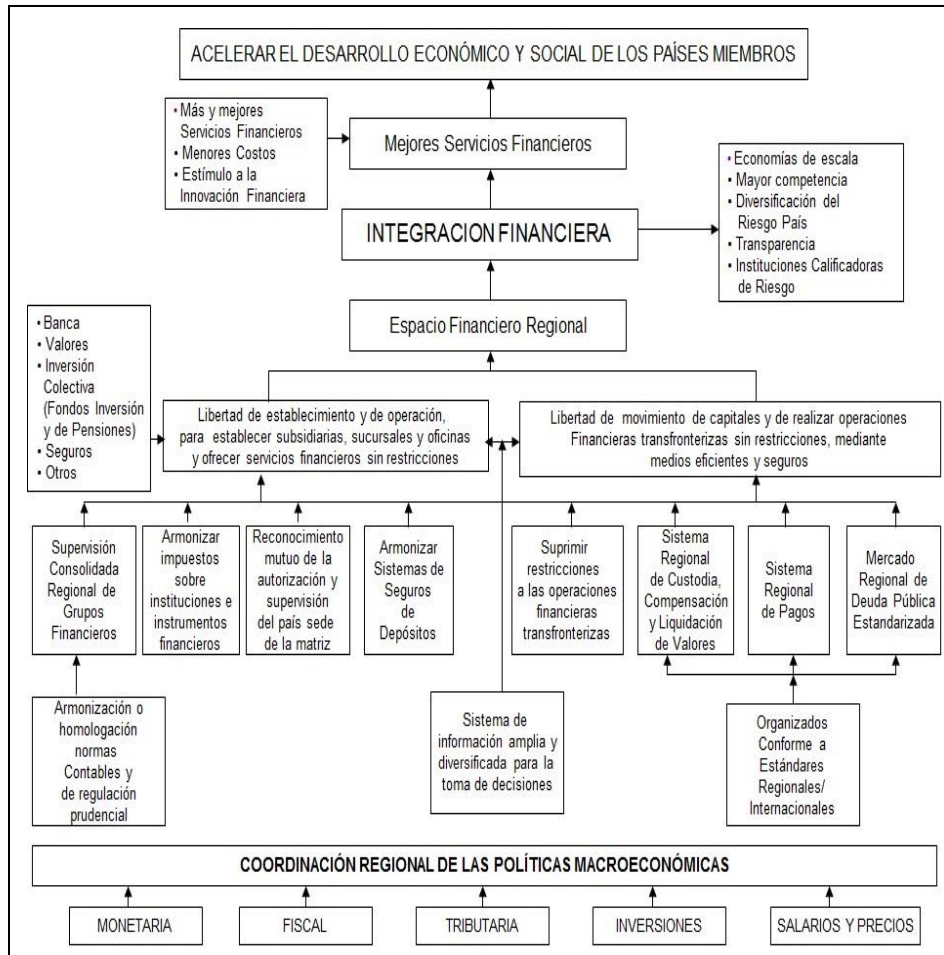
económicas acertadas y sólidas, deben complementarse con un sistema financiero estable, sólido y solvente; y, importante subrayarlo, con el apoyo y la coordinación de los responsables de la supervisión y vigilancia del sistema financiero. Así, en 1995 el CMCA y el Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, Seguros y Otras Instituciones Financieras establecieron una normativa mínima, armonizada regionalmente, en las áreas de supervisión prudencial aplicable a bancos, mercado de valores, fondos de inversión y en la negociación en mercado secundario de títulos valores emitidos por gobiernos y bancos centrales centroamericanos.

Elementos relevantes de la Normativa Prudencial

Para el sistema bancario, se armonizó la clasificación de activos de riesgo crediticio; los principios y políticas contables y de divulgación de información para garantizar la transparencia en la operación de los bancos y otras instituciones financieras; los requerimientos de capital, determinados en función de la ponderación del riesgo de los activos; las regulaciones para prevenir la excesiva concentración de riesgo; y los requisitos de capital mínimo para el establecimiento de nuevas instituciones bancarias y financieras. Estos principios no solamente reflejaron las mejores prácticas del mercado, sino también los desarrollos particulares del Comité de Banca de Basilea.

GRÁFICO 4

VISIÓN DE INTEGRACIÓN FINANCIERA REGIONAL



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericana, SECMCA. 1995.

De la misma manera, se adoptaron para los mercados de valores un conjunto de normas para armonizar el concepto de oferta pública de valores; los requisitos mínimos para la inscripción en bolsa que deben observar las entidades emisoras y los títulos valores; los requerimientos para los auditores de las entidades emisoras de títulos; la normativa contable y para la armonización de los procedimientos de liquidación y compensación de operaciones; las obligaciones de información al público inversionista; y las pautas para el establecimiento de Centrales de Depósito de Valores, Clasificadoras de Riesgo y Casas de Corredores de Bolsa.

Las normas mínimas de supervisión de los Fondos de Inversión fueron aprobadas en 1997 y concibieron estos fondos como una forma para dinamizar y dar liquidez a los mercados financieros de los países centroamericanos y facilitar al mayor número de personas el acceso al beneficio del ahorro y la inversión. Se adoptaron lineamientos comunes para la definición de los tipos de fondos de inversión; los requisitos mínimos de funcionamiento de las Sociedades Operadoras y para inscribir fondos de inversión; las normas mínimas sobre las políticas de inversión; las formas de solucionar conflictos de interés; los mecanismos de liquidez de los Fondos Abiertos; la necesidad de valorar periódicamente el Fondo y los títulos de participación; los sistemas contables del Fondo y de la Operadora; la custodia de los títulos valores; la infor-

mación que debe suministrarse a la Entidad Reguladora y al público; los principios que regirán la publicidad; y la aplicación de un régimen de sanciones.

Instructivos centroamericanos:

También el CMCA adoptó en Mayo de 1997 un instructivo regulando la negociación en mercado secundario de títulos valores emitidos por gobiernos centrales y bancos centrales, procurando facilitar e impulsar la negociación de esos títulos en el mercado secundario de las bolsas de valores, en cualquier país centroamericano.

Desarrollos recientes

La integración financiera centroamericana es un proceso en marcha, cuyo avance en buena medida no depende exclusivamente de las decisiones de los gobiernos de la región, pero que puede ser influida de manera determinante por estos. La expansión internacional de la banca comercial y su diversificación revelan una tendencia hacia la conformación de un solo espacio financiero regional, dominado principalmente por entidades bancarias.

Desde el 2006 se produjo en Centroamérica un cambio relevante en el proceso de consolidación de su sistema bancario. Antes de ese año las consolidaciones eran el producto de quiebras y fusiones o adquisiciones que se dieron en el ámbito in-

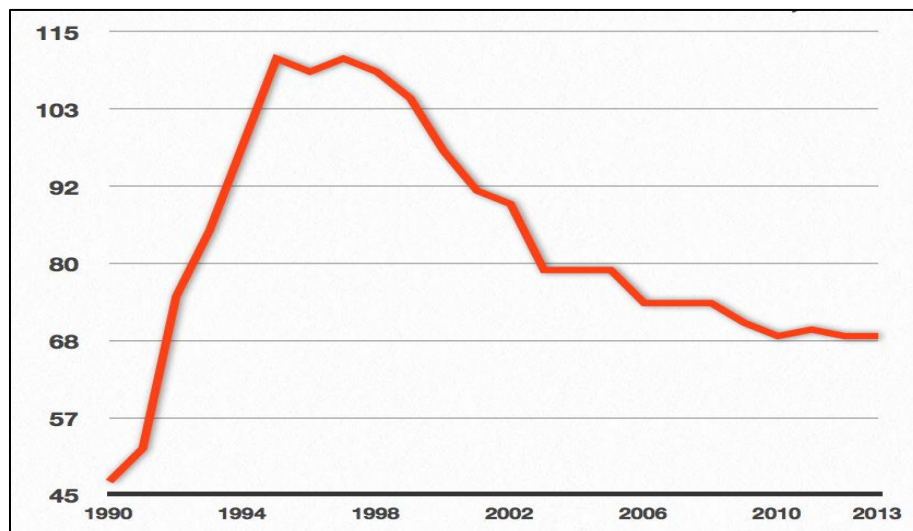
terno propio de la región; su principal distintivo fue el surgimiento y desarrollo de grupos bancarios que comenzaron a operar muy activamente a escala regional, bajo un esquema de organización basado principalmente en arreglos y alianzas locales, bajo los cuales la propiedad se mantuvo predominantemente nacional.

Posteriormente a ese año, el carácter y alcance del proceso de consolidación cambió radicalmente debido al prominente ingreso de bancos internacionales, que adquirieron los principales bancos del área, tanto por su tamaño, como por

la escala de sus operaciones en toda la región; en algunos países, la banca internacional ha llegado a ser propietaria de más del 90% de los activos bancarios ya en el 2007. Por otra parte, la magnitud de los montos involucrados en las adquisiciones bancarias realizadas entre el 2006 y el 2007, evidenciaron también un cambio importante del proceso de consolidación que se venía observando desde el 2000, el cual refleja ahora una mayor orientación hacia la internacionalización y el aprovechamiento de los instrumentos comerciales de mayor apertura económica. (Gráfico 5)

GRÁFICO 5

**NÚMERO DE BANCOS EN CENTROAMÉRICA
1990-2013**



Fuente: *Calculado por el autor en base a datos Superintendencias de Bancos de la región y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA.*

El principal factor de estímulo para la entrada de nuevos participantes financieros en la región fue la concreción de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América; ello, junto al desarrollo de la unión aduanera regional y el acuerdo de asociación de Centroamérica con Europa, son elementos que favorecen la bancarización y su desarrollo a partir de plataformas regionales comunes. La concreción de un espacio financiero regional más integrado en Centroamérica es posible dadas esas condiciones, pero requiere también de un mayor desarrollo de instancias regionales que complementen las estrategias abiertas e integradoras que son propias de la banca internacional que participa hoy en el medio bancario centroamericano.

La consolidación bancaria es un fenómeno que se ha dado predominantemente en los últimos siete años en Centroamérica, y hasta el 2006 reflejó principalmente la corrección de dificultades financieras en entidades bancarias nacionales; después de ese año, el ritmo de la consolidación fue menor y creció significativamente en cuanto a su valor. No hay evidencia de que el proceso haya elevado significativamente la concentración de los activos de la banca a escala regional y se mantiene en niveles de concentración moderada.

Se estima que el proceso de consolidación continuará en los próximos años, como resultado de la reacción de la banca nacional ante la

presencia de la banca internacional operando en toda el área, así como los acomodos por la adquisición de banca colombiana de las inversiones de HSBC en la región, principalmente. Los beneficios de la más reciente etapa de consolidación aún no son visibles, pues los bancos internacionales se encuentran en la etapa de introducción de sus propios estándares de operación y plataformas tecnológicas; asimismo, no se descarta que otros participantes internacionales puedan acceder al mercado regional, pero orientándose hacia servicios financieros especializados, como seguros, pensiones, pequeña empresa y micro finanzas.

El potencial de efecto favorable en la bancarización es muy alto; esta se ha visto tradicionalmente a partir de dos vertientes: por un lado, el apoyo que brinda en la prestación de servicios bancarios a todos los sectores, especialmente los de menor ingreso o escala –pequeña y microempresa, consumidores, crédito de vivienda, etc.-; y por otro, en cuanto a la prestación de servicios de pagos a la comunidad.

Infraestructura financiera regional

En la primera etapa de la integración regional, los bancos centrales constituyeron una Cámara de Compensación Regional, CCC, junto a un fondo de estabilización para apoyar desequilibrios temporales en la balanza de pagos (Focem).

La Cámara de Compensación Centroamericana CCCA fue creada en 1961 como un sistema de apoyo al comercio intrarregional, basado en un mecanismo multilateral de compensación de los pagos derivados del comercio. Funcionó a partir de líneas de crédito bilaterales entre los bancos centrales participantes, bajo el principio de plena convertibilidad de las monedas nacionales dentro del sistema y efectuando las liquidaciones de los saldos con divisas fuertes cada cuatro o seis meses.

La CCCA se desempeñó con flexibilidad y eficacia en sus primeros años, habiendo aumentado el monto de sus operaciones en una proporción extraordinaria, llegando a manejar hasta el 99% de los pagos por comercio intrarregional; en algunos años incluso tramitó pagos de otra índole diferente a la comercial. Entre 1961 y 1990 permitió que la región se beneficiase de un ahorro de aproximadamente US\$10,000 millones en divisas, debido a su sistema de compensación multilateral.

No obstante, la crisis económica y política que afectó a los países centroamericanos a finales de la década de los setenta y durante los ochenta propició la acumulación de saldos insolutos de algunos países. Asimismo, la sobrevaluación de los tipos de cambio y la existencia de controles de cambio generó problemas de valoración de las transacciones, lo que finalmente obligó a la suspensión de sus operaciones. A partir de entonces, el comercio intrarregional se comenzó a

compensar y liquidar de forma privada y con uso predominante del dólar estadounidense.

En 1990 se procuró relanzar el sistema regional de pagos con la creación del Sistema Centroamericano de Pagos, SCP, con el apoyo logístico y financiero de la Comunidad Europea, que aportó ECU 40 millones (US\$43 millones) para su desarrollo. El SCP solo operó un año, alcanzando a compensar el 20% del comercio intrarregional. Las razones de su cierre fueron variadas, pero predominó la desconfianza entre los bancos centrales por las limitaciones en sus posiciones nacionales de divisas y el temor por nuevas acumulaciones de deudas bilaterales insolutas.

En resumen, los principales problemas estructurales de la CCCA (1961-1990) y del SCP (1990-91) fueron los siguientes:

- Alto riesgo de crédito y de liquidez, asociado a las dificultades en balanza de pagos de la mayoría de los países participantes que favoreció la acumulación de deudas.
- Riesgo sistémico que propició arbitrajes y desconfianza en la operación del sistema.

Sistema Regional de Pagos

En el 2003 el CMCA aprobó la ejecución de un proyecto orientado a conferir seguridad jurídica a los ciclos de pagos y aprovechar los

avances en la tecnología de pagos, especialmente de los sistemas de liquidación bruta en tiempo real. Se consideró un sistema de enlace de los sistemas de pagos nacionales basado en liquidación bruta en tiempo real, ausencia de riesgo crédito (no crédito entre participantes del sistema) y la utilización de las plataformas de pagos ya existentes en los países.

Así, entre el 2004 y el 2008 el CMCA, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID/Fomin, logró avances significativos hacia la implementación de dicho sistema:

- Se promovió la suscripción por parte de los Estados miembros del “Tratado sobre Sistemas de Pagos y de liquidación de valores de Centroamérica y República Dominicana” (http://www.secmca.org/SIP_DOCUMENTACION.html), cuyo propósito principal es dotar a los sistemas de pagos nacionales o regionales, presentes o futuros, de mayor seguridad jurídica, así como reforzar las competencias de vigilancia sobre ellos, con la finalidad de velar por su buen funcionamiento, seguridad y eficiencia, requisito básico para mantener y promover la estabilidad financiera incluso en momentos de crisis de alguna de sus entidades participantes. Este Tratado incorpora los estándares jurídicos internacionales más relevantes sobre la mate-

ria, ajustándolos a la realidad y necesidades de los países de la región, con el objetivo de evitar el riesgo sistémico y permitir la interconexión regional de los sistemas nacionales.

- Se reconoció la existencia de un importante mercado potencial de pagos regionales.
- Se identificó el diseño de un enlace regional basado en la liquidación bruta en tiempo real, administrado por un gestor independiente con fortaleza financiera para operar el sistema y ofrecer financiamiento intradía, y con el CMCA asumiendo el rol de vigilante del sistema.

Orientación del Programa Regional de Pagos

La situación general del programa regional de pagos impulsado por el CMCA, tiene dos grandes fases. La primera está vinculada al desarrollo de los sistemas de liquidación bruta en tiempo real nacionales (LBTR) y su enlace regional, a partir de un servicio básico de compensación y liquidación. En una segunda fase se estarían integrando otros servicios, en particular los vinculados a la compensación y liquidación de valores.

La visión general parte de un conjunto de insumos primarios: el marco jurídico común o armonizado;

la constitución de un LBTR nacional; la identificación de estándares nacionales para alto valor y regionales para alto valor transfronterizo; y el régimen de vigilancia, monitoreo de liquidez y gestión del riesgo. Estos insumos constituyen la infraestructura básica que debe sostener el sistema de enlace regional de los LBTR nacionales. El diseño funcional que se identificó en noviembre de 2005 por el Grupo Regional de Pagos tomó en cuenta que algunos países no contaban con LBTR operativos, para lo cual incluyó en el diseño del sistema de enlace regional un proceso especial de vinculación de estos, con los otros que sí lo poseen.

La estructura para el desarrollo del “Sistema de Interconexión de Pagos Regionales”, SIP, contiene cinco componentes:

Jurídico

Fundamentado en los principios contenidos en la Ley Modelo sobre sistemas de pagos, el CMCA propuso a los Estados de la Región la suscripción del Tratado sobre Sistemas de Pagos ya citado, que otorga seguridad jurídica al más alto nivel normativo a los sistemas de pagos actuales y futuros, sean nacionales o regionales, y que actualmente se encuentra vigente en cinco países de la región. Para complementar esta normativa, durante el 2008 el CMCA elaboró y propuso a los bancos centrales miembros alguna normativa derivada del Tratado en aquellos temas que el mismo instrumento internacional exige

desarrollo reglamentario. En concreto, aprobó dos resoluciones: un conjunto de recomendaciones para la definición de los momentos de irrevocabilidad y firmeza de las órdenes de pago, núcleo central de la protección jurídica establecida en el Tratado a favor de los sistemas de pagos (Resolución CMCA/RE-10-252/08 de 26 de junio de 2008); y recomendaciones para la definición de los requisitos y procedimiento para el reconocimiento de los sistemas de pagos con importancia sistémica de la región (Resolución CMCA/RE-11-253-08 de 9 de diciembre de 2008).

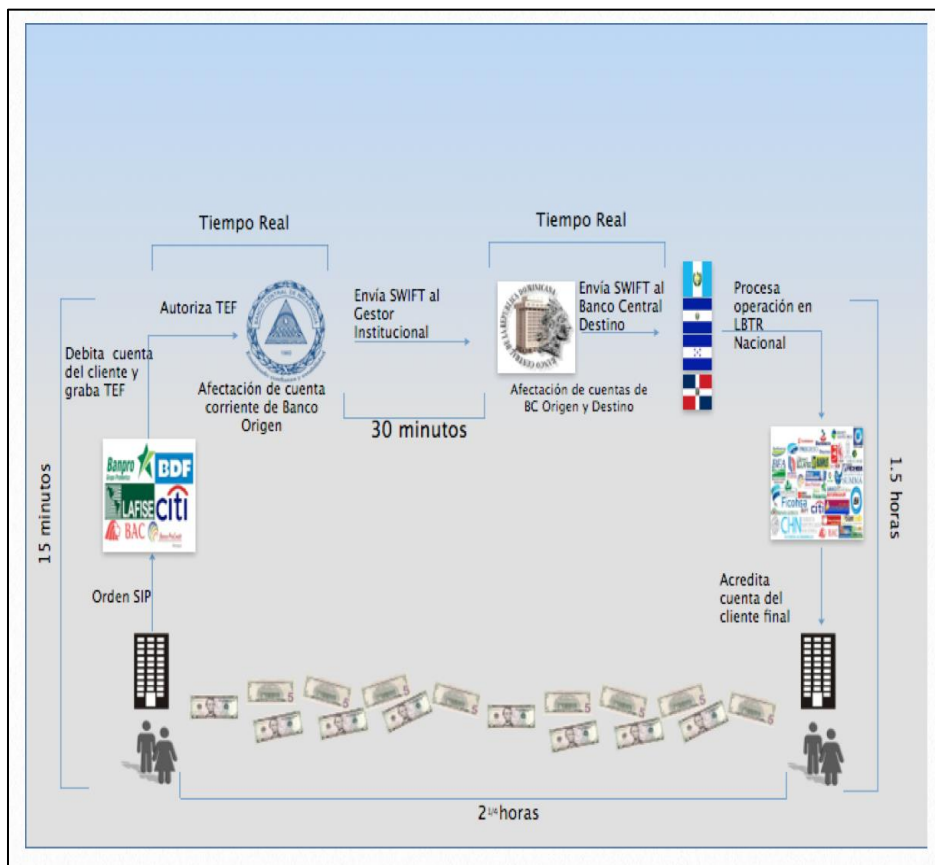
Institucional

Se refiere al modo de organización del SIP dentro de la estructura de los bancos centrales de la región, así como a la modalidad de operación y su propiedad. Conforme al SIP aprobado, se pretende aprovechar la naturaleza operativa de los LBTR para evitar la concesión de créditos bilaterales entre bancos centrales a efecto de minimizar el riesgo crédito; gestión independiente del sistema mediante la figura de gestor del SIP; y utilizando tecnología simple de enlace de los LBTR locales.

Diseño funcional

Fue identificado como Sistema de Interconexión de Pagos Regionales, SIP, e incluye un diseño funcional, un sistema de gestión del riesgo y los requerimientos para interconexión. (Ver Gráfico 6)

GRÁFICO 6
DISEÑO FUNCIONAL DEL SIP



Fuente: Banco Central de Nicaragua: Diseño funcional del Sistema de Interconexión de Pagos Regionales, SIP.

Tecnológico

Parte del diseño funcional del SIP contiene sus propios requerimientos funcionales para hacer operativa la interconexión de los LBTR locales, además de los sistemas de seguridad, vigilancia y mensajería involucrados en el servicio básico de la primera fase.

Organización y funcionamiento

Temas referidos a la modalidad de organización administrativa del SIP, así como a los aspectos de mercado y el plan de negocio.

Adicionalmente, se atendieron los aspectos de mercado y plan de negocio, así como fortalecer los requerimientos mínimos para el enlace regional de los LBTR nacionales. En particular, el estándar único de cuenta bancaria que facilitará el servicio de pago de persona-a-persona en tiempo real, el que fue aprobado por el CMCA en su 251 Reunión (Resolución CMCA/RE-09-251-08 de 22 de febrero de 2008).

El énfasis de la visión al final del programa se centra en avanzar en plataformas de servicios integrales que dependan del desarrollo de los LBTR nacionales, y no en separar el alto valor del bajo, pues con los avances en la tecnología de sistema de pagos esa separación ya no es relevante y más bien permite concentrarse en los sistemas de pagos sistémicamente importantes.

El SIP sería administrado y operado por un banco central que

funja como gestor institucional y podría ser utilizado por los bancos centrales miembros del SIP y por los administradores de sistemas de pago o de liquidación de valores debidamente autorizados. Operaría bajo la modalidad de liquidación bruta en tiempo real, por lo que las operaciones de pagos serían liquidadas una a una y en forma instantánea en el gestor, siempre que el participante que origina el pago disponga de los fondos suficientes en su cuenta en el banco central gestor. La liquidación de cualquier operación en el SIP quedaría efectuada una vez realizada la transferencia y el registro de los fondos entre las cuentas de los participantes involucrados. La liquidación sería firme, definitiva e irrevocable y no podría ser anulada, revocada, revertida o modificada por el participante que origina el pago.

Estándar de cuenta

Un componente importante del SIP es el estándar adoptado para cuentas bancarias, el cual se basa en uno internacional reconocido para pagos transfronterizos y que facilita la interconexión de sistemas y el pago persona-a-persona una vez que se ha implementado completamente.

Adicionalmente, promueve la eficiencia, al brindar mayor seguridad a los procesos de intercambio de bienes, con menores costos de transacción, mayor rapidez y garantía de liquidez. El estándar aprobado por el CMCA es el siguiente:

IBAN = PPVVEEEENNNNNN....NNNNN

Donde:

PP: Código país, según estándar ISO-3166.

VV: Dígito verificador, según estándar ISO-7064.

EEEE: Código de entidad, según estándar ISO-9362 (BIC-SWIFT) (Opcional, cuando no se incluye dentro del estándar de cuenta nacional).

NNN...NN: Número de cuenta, máximo 26-30 posiciones, dependiendo del estándar nacional.

Adicionalmente, se cuenta con un modelo tarifario cuya base de cobro sigue el principio de que se cobrará exclusivamente a la entidad que origine una transacción. Las tarifas del SIP son competitivas dentro del mercado nacional y regional y deberían garantizar, a la vez, la sostenibilidad financiera de su plataforma de negocios, incluido el costo de los nuevos desarrollos que se realicen para promover la eficiencia y seguridad del sistema.

El modelo adoptado incorpora un sistema de vigilancia de los pagos regionales basado en el Tratado sobre Sistemas de Pagos y en los siguientes principios:

- *Transparencia.* Se darán a conocer los objetivos, estándares y criterios de vigilancia, así como los resultados de la vigilancia;
- *Estándares internacionales.* Se utilizarán los principios internacionales para evaluar los

sistemas de pagos de importancia sistémica y los de liquidación de valores. Asimismo, se tendrán en cuenta dichos principios en el diseño y mejora de los sistemas;

- *Poderes efectivos y capacidad.* Se deberá contar con los recursos necesarios para realizar la vigilancia en el ámbito definido, así como contar con las facultades legales necesarias para ello.
- *Consistencia.* La vigilancia se realizará de manera consistente a todos los sistemas de pagos vigilados. Asimismo se promoverá la neutralidad en el acceso de los participantes y en la prestación de los servicios; y,
- *Cooperación con otras autoridades.* Se establecerán los mecanismos necesarios para asegurar la efectiva cooperación con las autoridades relevantes.

Finalmente, cabe destacar que el esfuerzo actual de modernización del sistema regional de pagos subsana las dificultades estructurales de la desaparecida CCCA porque:

- Elimina el riesgo de crédito, debido a que opera sobre una base de liquidación bruta en tiempo real y la exposición potencial no es mayor a la que permite el fondo o inversión de respaldo del gestor institucional.
- Descarta el riesgo de liquidez, porque el gestor institucional utiliza diariamente la inversión de respaldo, para financiar únicamente operaciones intradía y la liquidación al cierre diario de operaciones.
- Reduce el riesgo sistémico.

En adición, presenta las siguientes ventajas:

- Todas las órdenes del sistema se hacen bajo el principio de pago contra pago, eliminando riesgo desde el origen.
- Utiliza las propias plataformas de los bancos centrales, reduciendo con ello el monto de inversión inicial requerido para la adopción del sistema.

- Mayor seguridad en las operaciones; y,
- Permite fortalecer la vigilancia sobre operaciones regionales.

Consideraciones sobre Unión Monetaria¹

Antecedentes de la unión monetaria centroamericana

La moneda única centroamericana o unión monetaria fue una intención que surgió en la década de los sesenta en el contexto del proceso de integración económica regional y como un complemento conveniente para el eficiente funcionamiento de la Zona de Libre Comercio que se estaba organizando. En el curso de 1962 y 1963 el ambiente político de Centroamérica se tornó más propicio al proceso de integración económica, dando lugar a que el Consejo Económico Centroamericano y la Reunión de Presidentes se pronunciaran públicamente en favor de la unión monetaria.

En respuesta a ese acontecer político y económico de la época, los representantes de la banca central centroamericana suscribieron en febrero de 1964 el "Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana", el cual tenía por objeto "promover la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos y crear

1. Esta sección se basa en documentos públicos de la SE-CMCA.

progresivamente las bases de la Unión Monetaria Centroamericana" (Artículo I). En el Artículo II de ese Acuerdo se prescribía que sería un proceso gradual y de largo plazo, debido a la complejidad para crear las condiciones monetarias y financieras necesarias para la constitución y funcionamiento de la Unión Monetaria Centroamericana.

En la práctica, la intención de avanzar hacia la moneda única centroamericana no prosperó, debido, fundamentalmente, a que las condiciones macroeconómicas no fueron propicias para alcanzar esa meta y, además, tampoco existió la suficiente voluntad y el respaldo político indispensable para viabilizar esa iniciativa.

Con la reactivación del proceso de integración económica a principios de los años noventa, después de los Acuerdos de Paz de Esquipulas, el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de octubre de 1993 (Protocolo de Guatemala), fundamento económico básico de la nueva integración regional, excluyó el objetivo de la unión monetaria e incluyó el de integración monetaria.

En efecto, el Artículo 19 del Protocolo de Guatemala establece que la integración monetaria y financiera se realizará progresivamente, para lo cual los Estados "propiciarán la armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente la monetaria y fiscal, para asegurar, alcanzar y mantener la estabilidad

interna y externa de las economías"; y que "en tanto se logra ese objetivo, los Estados perfeccionarán la integración monetaria y financiera centroamericana, de acuerdo a sus respectivas legislaciones nacionales y mediante acciones como las siguientes:

- Mantener una irrestricta libertad de pagos dentro de la zona y permitir el uso de diferentes medios de pago.
- Promover el uso de las monedas nacionales de los Estados Parte en los pagos intrarregionales y facilitar su libre negociación.
- Facilitar la libre transferencia de capitales y promover el desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales centroamericano.
- Fomentar la integración financiera y de los mercados de capitales de los Estados Parte facilitando el establecimiento y operación de bancos y aseguradoras, sucursales, subsidiarias y otras entidades financieras nacionales entre los Estados Parte y la vinculación de las bolsas de valores.
- Prevenir y contrarrestar movimientos financieros de carácter especulativo.
- Actuar coordinadamente en las relaciones monetarias internacionales e impulsar la

cooperación financiera con otras entidades regionales e internacionales”.

Congruente con lo establecido en dicho Protocolo, el Acuerdo Monetario Centroamericano, AMCA, vigente, el cual regula la actividad del Consejo Monetario Centroamericano, no establece la unión monetaria, pues las competencias asignadas por el Protocolo de Guatemala al CMCA se restringen a “proponer y ejecutar... las decisiones necesarias para lograr la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados Parte” (Artículo 47). En tal sentido, el Artículo 1° del AMCA establece que “El presente Acuerdo regula, dentro del proceso centroamericano de integración económica, lo relativo a la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras de los Estados centroamericanos, con la finalidad de realizar gradual y progresivamente la integración monetaria y financiera regional.”

De lo planteado en la sección anterior se concluye que la adopción de una moneda centroamericana requiere la suscripción y aprobación de un Tratado Regional de Unión Monetaria. Cabe señalar que si bien existe desde hace varias décadas el “Peso centroamericano”, es como unidad de cuenta y únicamente para fines de la unidad y uniformidad arancelaria.

Etapas para la unión monetaria

Avanzar hacia la unión monetaria es un proceso gradual que requiere pasar por distintas etapas de integración económica, tal y como lo hizo la Unión Europea, UE, en su oportunidad. Las etapas “teóricas” que deben completarse para avanzar en esa dirección se presentan en el cuadro 2 como referencia para la región.

En ese enfoque mecánico, al perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio debe seguirle la conformación de una Unión Aduanera; luego establecer la libre movilidad de personas y capitales para construir un Mercado Común. De este se pasaría a la Unión Económica mediante el seguimiento de un proceso vinculante u obligatorio de coordinación de las políticas macroeconómicas, centrado en metas de cumplimiento obligatorio, en un horizonte predefinido, para variables como tasa de inflación, tipo de cambio, tasa de interés, déficit fiscal y endeudamiento público, que permita alcanzar el nivel mínimo necesario de convergencia macroeconómica y de sostenibilidad fiscal entre los países participantes. Simultáneamente se deberá trabajar en completar la organización institucional indispensable, que consiste básicamente en un sistema de bancos centrales y de un banco central regional. Finalmente, se procedería a la fijación irrevocable entre sí de las monedas nacionales y su sustitución por la moneda común.

CUADRO 2

VISIÓN DE ETAPAS TEÓRICAS (BALASSA) DE LA INTEGRACIÓN Y COMENTARIO SOBRE ESTADO DE LA REGIÓN

<i>Etapas</i>	<i>Grado de Integración</i>	<i>Estado actual</i>
Zona de Libre Comercio	Alto	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Libre comercio de bienes originarios de la región (bienes producidos en la región), con algunas excepciones poco significativas contenidas en el Anexo A de Arancel Externo Común.
Unión Aduanera	Mediano	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Cierta grado de integración (armonizadas el 95% de las partidas arancelarias). ➢ Convenio Marco de Unión Aduanera suscrito en 2007 (pendiente de ratificación). La Unión Aduanera es un prerrequisito para Convenio de Asociación con la Unión Europea. ➢ Convenio Marco de Unión Aduanera entre El Salvador y Guatemala suscrito en 2009 (pendiente de ratificación).
Integración Bancaria	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Alto grado de regionalización bancaria (los grupos bancarios regionales ya representan más del 50% de los activos bancario de la región). ➢ Normativa regulatoria no armonizada. ➢ En proceso supervisión consolidada transfronteriza.
Mercado Común		
Mercado Regional de Capitales	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Se ha avanzado en los últimos años en la organización y desarrollo de los mercados internos de deuda pública, lo que coadyuvará en el futuro a construir paulatinamente un Mercado Regional de Deuda Pública Interna Bonificada y apoyar la conformación del Mercado Regional de Capitales.
Integración del Mercado de Trabajo	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Migraciones de trabajadores entre países pero con mecanismos engorrosos (permisos temporales de trabajo) o de carácter ilegal.
Unión Económica	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Coordinación económica y financiera regional en conferencias anuales de presidentes de bancos centrales, de ministros de hacienda o finanzas y de superintendentes del sistema financiero. ➢ Convergencia Macroeconómica indicativa (seguimiento periódico del CMCA) ➢ El Grupo de Trabajo Macroeconómico, integrado por economistas jefe de los bancos centrales y sus contrapartes de los ministerios de hacienda o finanzas, inició sus labores de análisis y coordinación.
Unión Monetaria	Nulo	<ul style="list-style-type: none"> ➢ La adopción de una moneda única no forma parte de los actuales tratados de la integración. ➢ De ser considerada su adopción, también requeriría la suscripción de un Tratado por parte de los Estados, el cual debería recibir aprobación por los Congresos de los países e incluso, eventualmente, ser objeto de consulta popular.

Fuente: Barboza, J. Notas sobre Integración Regional.

De lo anterior se deduce que la adopción de una moneda centroamericana o unión monetaria es un proceso complejo y de largo alcance para que la moneda común sea convertible y estable y se constituya en un factor de estabilidad monetaria, que permita mantener una tasa de inflación baja y estable, aspecto fundamental para el desarrollo de las actividades productivas y el mantenimiento del poder adquisitivo de los ingresos de la población. Además, es indispensable un amplio consenso de los principales sectores políticos de los países para poder aprobar el Tratado Regional que requiere su instrumentación.

Estado actual del proceso de Integración Económica Regional

El avance de la región en el cumplimiento de las acciones de las distintas etapas es, en general, bajo. En efecto, a lo largo de los casi cincuenta años de haberse iniciado el proceso de integración económica centroamericana, la región ha pasado por muy diversas etapas, con avances y retrocesos significativos, debido a diversas causas, algunas políticas y otras económicas, tanto internas como externas. Eso ha incidido en que se encuentren avances que pueden ubicarse en las distintas etapas, pero realmente ninguna ha sido completada conforme a los requerimientos técnicos de las mismas, ni siquiera la “Zona de Libre Comercio”, que es la primera.

No obstante, en términos generales, se podría concluir que la región está en una fase intermedia hacia la “Unión Aduanera”, aunque algunos países se encuentran más avanzados que otros o sus gobiernos quieren lograr un avance más acelerado en ese campo, como es el caso de Guatemala y El Salvador, que suscribieron un Acuerdo de Unión Aduanera en enero de 2009.

Nótese también que el grado de integración bancaria es importante, debido a que en los últimos años se ha dado un acelerado proceso de integración financiera en la región, en el cual sobresalen las adquisiciones de bancos locales que han realizado mega bancos como el HSBC (Grupo Banistmo-incluye a Banex en Costa Rica, el Salvadoreño en El Salvador, BGA en Honduras y del Istmo en Panamá y Nicaragua-); el Citibank (Grupo Cuscatlán y la red UNO); el General Electric Consumer Finance (red BAC); el Scotiabank (Interfin en Costa Rica, Banco del Comercio en El Salvador; y Finarca en Nicaragua); y el Bancolombia (Agrícola Comercial en El Salvador).

Se prevé que ese proceso de regionalización bancaria, y de otras actividades financieras, continúe en el futuro, buscando consolidar las posiciones regionales para aprovechar las economías de escala, por lo cual el Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, Seguros y Otras Instituciones Financieras, CCSBOIF, viene realizando un arduo trabajo de armonización de la regulación y de supervisión consolidada

transfronteriza de entidades financieras con operaciones regionales. Para atender debidamente este proceso y con el objetivo de crear un espacio financiero regional único que permita el desarrollo eficiente de las entidades financieras, evitando el arbitraje regulatorio, es necesario darle personalidad jurídica internacional y mayores potestades regulatorias al CCSBOIF mediante un Convenio Regional de Integración Financiera.

Situación contraria se ha observado en la construcción de un mercado regional de capitales. En general, existe bastante consenso en que este es un paso importante para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, reducir los costos del financiamiento y recomponer la estructura de financiamiento de las empresas, a favor del aumento del capital y en detrimento del endeudamiento. Además, de que los países de la región individualmente son economías muy pequeñas para aspirar a desarrollar mercados de capitales eficientes y profundos. No obstante, los avances en este campo son muy limitados.

Para tratar de subsanar esa condición, el CMCA desde el 2001 viene impulsando una iniciativa para armonizar los mercados de deuda pública doméstica bonificada, con la intención de construir paulatinamente un mercado regional, con la convicción de que un mercado de deuda pública profundo y líquido contribuirá significativamente a facilitar la con-

formación del mercado regional de capitales. Este esfuerzo continúa su marcha, pero se ha demostrado que los obstáculos que deben superarse son enormes y de la más diversa índole, por lo cual el avance debe ser paulatino y de largo plazo.

Por otra parte, desde 1995 el CMCA ha desarrollado un ejercicio de coordinación de las políticas macroeconómicas, adoptando una referencia centroamericana denominada "Marco Macroeconómico de Referencia Centroamericana, MCA", que contiene metas indicativas de seguimiento periódico para ocho indicadores de convergencia macroeconómica: tasa de crecimiento del PIB real; tasa de inflación; déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos respecto del PIB; déficit del sector público total respecto del PIB; saldo de la deuda pública total respecto del PIB; respaldo de la base monetaria en reservas internacionales netas del banco central; y, dos bandas de fluctuación para el tipo de cambio efectivo real bilateral y la tasa pasiva real promedio.

Sin embargo, este ha sido un proceso no vinculante, reconociendo precisamente que las discrepancias macroeconómicas entre los países si bien se han logrado reducir en los últimos años, aún son muy relevantes. En consecuencia, un proceso obligatorio en esa dirección no es prudente llevarlo a cabo todavía pues sería insostenible, siendo indispensable primero continuar reduciendo esas diferencias.

Asimismo, para avanzar en un proceso de coordinación y convergencia macroeconómica también es deseable alcanzar primero un estado avanzado de armonización regional de las estadísticas macroeconómicas. El CMCA ha desplegado desde hace muchos años un enorme esfuerzo en esa dirección, logrando avances importantes, especialmente en las estadísticas monetarias y financieras, con la cooperación técnica del Fondo Monetario Internacional, FMI. No obstante, aún falta mucho por hacer para adaptar las estadísticas de cuentas nacionales, de balanza de pagos y las fiscales a las nuevas versiones de los manuales internacionales aplicables y su armonización regional.

Con ese propósito, está en marcha un proyecto de largo plazo, cuya duración no será inferior a diez años.

Por su parte, la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo es un tema de particular importancia, pues es indispensable contar con el compromiso de los países participantes de seguir una política fiscal congruente con la estabilidad y convertibilidad de la moneda regional respecto de las divisas internacionales (US dólar, Euro, Yen), que permita la sostenibilidad externa de la balanza de pagos regional. Por la relevancia de esta condición, el compromiso también debería surgir de un Convenio Regional de Responsabilidad Fiscal, como lo hizo la UE en su momento.

Ventajas y desventajas de la unión monetaria

La unión monetaria, al igual que otros esquemas monetarios, tiene beneficios y costos que conviene tener presentes. Los principales beneficios son los siguientes:

- Reduce el riesgo de transmisión y contagio de los desequilibrios entre los países y no afecta la actividad económica, el nivel de precios y las balanzas comerciales.
- Disminuye significativamente el riesgo cambiario y la volatilidad del tipo de cambio y de las tasas de interés, contribuyendo a reducir la incertidumbre en los mercados y mejora el clima para la inversión, evitando que los movimientos de capitales intrarregionales provoquen presiones especulativas.
- Consolida la estabilidad macroeconómica de los países.
- Restringe los costos de operación y de transacción asociados al funcionamiento de varias monedas inestables. La incertidumbre e inestabilidad cambiaria obliga a dedicar ingentes recursos para protegerse de los riesgos cambiarios y de tasas de interés. También significa mayores costos en las transacciones en divisas (diferencial cambiario,

comisiones por operaciones internacionales de pago y diferenciales en tasas de interés, entre otros).

- Mejora la transparencia e integración de los mercados nacionales, reduciendo los diferenciales de precios y la necesidad del uso de divisas en las transacciones intrarregionales.

Los costos más importantes son los siguientes:

- Se renuncia a la soberanía relativa de las políticas monetaria, cambiaria y, en buena medida, la fiscal, pues en su diseño y ejecución deben considerarse los compromisos regionales de coordinación macroeconómica.
- La pérdida de la independencia cambiaria puede resultar importante por cuanto la devaluación es un poderoso mecanismo de ajuste ante choques externos (variación en términos de intercambio, cambios en flujos de capital, alzas en tasas de interés, etc.) y ante choques internos (especialmente por desequilibrios fiscales).
- Se renuncia a la moneda propia y al beneficio individual del señoreaje o los ingresos que obtiene el gobierno inherente a la emisión monetaria.

- En el caso de países cuyos ciclos económicos no son similares, existe el riesgo de que las medidas de política monetaria tomadas en forma multilateral (y las consecuentes decisiones de política económica relativas a la producción y el empleo) puedan no ser congruentes con la situación macroeconómica de algunos países, por lo que se tendría menos autonomía para el ajuste de los desequilibrios internos.

La unión monetaria continua siendo una desiderata de la región, no obstante, son las condiciones reales de la región las que determinarán su impulso y desarrollo. Una manera alterna de lograr algunas de las mejores ventajas de la unión monetaria es por medio de la interconexión de sistemas de pagos. Esta permite identificar una moneda de liquidación común para la región, puede facilitar pagos directa a persona en sistemas de liquidación bruta en tiempo real, así como admite un mecanismo seguro y eficiente para grandes pagos por comercio, inversiones, remesas, compensación interbancaria regional para grandes pagos derivados de operaciones de tarjetas de crédito y liquidación de valores.

En ese sentido, la interconexión de sistemas de pagos es una segunda mejor alternativa que permite avanzar en profundizar, tanto la integración económica de la región, como su vertiente financiera.

El CMCA es una institución regional que mantiene un sitio de información pública en su sitio Internet (www.secmca.org) que facilita el acceso directo y libre, a una variada y detallada información sobre temas

y estadísticas vinculados a aspectos macroeconómicos, bancarios, de sistemas de pagos y jurídicos, de la región centroamericana y de República Dominicana. (Cuadro 3)

CUADRO 3

DIVULGACIÓN DEL CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO, CMCA



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, www.secmca.org

El sitio se ha diseñado conforme las mejores prácticas y estándares en divulgación documental y estadística. Incluye al menos doce informes periódicos sobre temas de coyuntura, estabilidad bancaria, tipos de cambio, inflación y políticas macroeconómicas; así como un detallado apartado de documentos legales referidos, tanto a la región, como a cada uno de los países miembros del CMCA. La divulgación del CMCA incluye un detalle de su plataforma regional de pagos, SIP.

Incorpora una base de datos armonizada para los sectores real, externo, fiscal, monetario y bursátil de la región, junto a una base de estadísticas monetarias y bancarias armonizadas. Adicionalmente, facilita la divulgación de notas, estudios e investigaciones de expertos de sus bancos centrales miembros y de su secretaría técnica.

Este desarrollo en divulgación ha facilitado la cooperación interinstitucional y es un facilitador efectivo de las iniciativas de coordinación de política regional.

Conclusión

La integración regional es un proceso con el cual se guarda un compromiso fundamental por parte de los países. Su dinámica no sigue necesariamente las líneas de los modelos formales de integración,

sino que se va construyendo paulatinamente; no obstante, su base institucional es central para su desarrollo coordinado y es la base para definir estrategias y políticas comunes.

En la actualidad, los distintos comités de trabajo y comisiones especializadas son los mecanismos por los cuales se facilita la cooperación y coordinación en las distintas áreas y sus resultados se reflejan en la adopción de estándares comunes, visiones compartidas y, sobre todo, funcionamiento de infraestructura financiera fundamental para la integración en general.

Asimismo, esa base institucional permite la ampliación de la cooperación en política macroeconómica y financiera, necesaria cuando los modelos de negocio se fundamentan en la operación de grupos transfronterizos, cuyos centros de estrategia de negocio se encuentran en jurisdicciones distintas a las regionales.

Finalmente, las innovaciones tecnológicas, la gran movilidad de los recursos, el mayor peso de los agregados financieros en la actividad económica global, y las crecientes interdependencias de procesos, serán claves para el formato de la integración regional. Tales desarrollos confieren mayor relevancia a la vigilancia, la adopción de estándares y principios, y, sobre todo la profundización de la cooperación multidisciplinaria e internacional ◇

el icap en centroamérica

Acto de inauguración del año conmemorativo de la trayectoria del “ICAP: 60 años sirviendo a la Región”*

Rethelny Figueroa de Jain**

SE PRESENTA LA RESEÑA HISTÓRICA Y EVOLUTIVA DEL ICAP, CON MOTIVO DE LA CELEBRACIÓN DEL 60 ANIVERSARIO DE FUNDACIÓN DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, 1954-2014, REALIZADA EL 24 DE OCTUBRE DEL 2014, EN EL MUSEO DE JADE, EN SAN JOSÉ, COSTA RICA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; INTEGRACION REGIONAL; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; INTERNATIONAL RELATIONS; CENTRAL AMERICA

Hoy el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, cumple 60 años de su fundación. Su origen se remonta a los tempranos años de la década de los cincuenta. Su desarrollo y evolución

lo ha convertido en un adulto mayor, con gran experiencia acumulada y sabiduría, tal y como acontece con las personas que llegan a esa edad.

* Discurso de la Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, cargo que ostentó hasta el 31 de octubre del 2014, en el Acto de inauguración del año conmemorativo de la fundación del ICAP: 1954-2014.

** Máster en Administración Pública, Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico:
coord.tecnica@icap.ac.cr

Recibido: 24 de octubre del 2014.
Aceptado: 30 de octubre del 2014.

Un breve recorrido por su trayectoria nos lleva a indicar que es un organismo que ha vivido junto con la región, la historia moderna, sus vicisitudes, sus peligros y sus desafíos. Así, el ICAP nació en los albores del Estado Desarrollista, en un momento en el que Centroamérica se debatía ante ese gran desafío de construir un Estado Moderno. Acababan de ocurrir hechos políticos y sociales complejos que tematizaban la democracia y el Estado Social. Algunas naciones estaban reconfigurando su carta constitucional, mientras que otras experimentaban tirantez entre la construcción de un Régimen Político democrático o la continuidad de la inestabilidad y de la exclusión. Eran tiempos de postguerra en el mundo, en el cual las ideas *keynesianas* se consolidaban en Europa con el surgimiento de los Estados de Bienestar y, a la vez, nacía un bloque de Estados Socialistas en el que la planificación social y económica se imponía frente al mercado. Tiempos en los que surgieron las tesis desarrollistas esgrimidas por Raul Prebisch y en el que la mayoría de los Estados en América Latina, comienzan a robustecerse en el contexto de fuertes tensiones producto de la pobreza y el subdesarrollo.

El ICAP nació en este contexto convulso, pero al mismo tiempo lleno de utopías y complejidades. No fue una circunstancia, más bien, su fundación fue deliberativa, hija de una época, en la cual había que prepararse para que la región enfrentara las transformaciones que traía la segunda mitad del siglo XX.

Al analizar este hecho tan importante para la integración centroamericana, no se puede dejar de lado las motivaciones y reconocimiento de esa significativa decisión, tomada por los mandatarios de la época. Y es que el mundo de la postguerra ya anunciaba una nueva fase. En ella, el Estado tenía un papel primordial, como agente activo, al que se le otorgó esa misión de fortalecer el desarrollo económico, al mismo tiempo que la integración social.

La administración pública emergió entonces como ese espacio necesario para el desarrollo de una burocracia, que le otorgara sistematicidad, orientación y legalidad a la acción del Estado, ejercida con principios básicos como el mérito, la igualdad y la probidad. En el campo del conocimiento, la teoría *weberiana* fue un faro que abrió un debate en las ciencias políticas y que le otorgó a la administración pública un estatus particular. Era eso, la administración de lo público. Los mandatarios tuvieron esa claridad: institucionalizar la instrumentación que le otorgara a los Estados centroamericanos, enfrentar esa realidad tan compleja de administrar el desarrollo económico y social.

Al comienzo, el ICAP se llamó Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, básicamente porque se le otorgó la función de contribuir a formar administradores/as públicos. Un papel estratégico en un momento de ensanchamiento relativo del Estado. Junto al Instituto de Nutrición de

Centroamérica y Panamá, INCAP, y al Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, la ESAPAC inauguró la institucionalidad centroamericana. Podemos advertir que son tres instituciones estratégicas.

ESAPAC fue fundada en el contexto del apoyo de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, a la región. Un dato que no es menor, pues muestra el alineamiento de la región a la dinámica mundial. Esta institución es una de las cinco organizaciones de este tipo, que en ese entonces, la ONU, contribuyó a formar en los países en desarrollo, de las cuales, la única que sobrevivió exitosamente fue ESAPAC.

La ESAPAC dio lugar al ICAP, mediante un Tratado Internacional entre Naciones Unidas y los Gobiernos de Centroamérica, que incorporó el Plan de Operaciones para la Transformación de la ESAPAC en ICAP, un cambio que fue más que nominal y muestra no solo la transición de un organismo regional, sino del Estado propiamente en Centroamérica. En efecto, este cambio se da en el momento en que la integración centroamericana adquiere una fisonomía económica, con el incipiente proceso de modernización e industrialización, en buena medida estimulado por el desarrollo del Mercado Común Centroamericano, MCCA. Otros organismos regionales como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE,

y el Consejo Monetario Centroamericano, CMCA, también surgen en esta época y con propósitos similares.

El ICAP en ese entonces, apoyó desde la administración pública, el proceso de desarrollo económico y social basado en la llamada industrialización sustitutiva de importaciones. En primer lugar, deja de ser exclusivamente una Escuela para convertirse en un Instituto especializado en el conocimiento de la administración pública. En segundo lugar, se inserta de manera más intensa en los procesos de formación y consolidación de instituciones públicas de diversa naturaleza. Y, en último término, se torna en un espacio de estudio y debate sobre los horizontes de la administración pública, su relación con el desarrollo y la integración centroamericana.

El Estado Centroamericano como en el resto de América Latina, deviene un Estado Inconcluso, de modo que su crecimiento no solo es limitado territorialmente, dejando amplios espacios geográficos sin su presencia, sino que social y políticamente le ha sido difícil cristalizar como una voluntad colectiva. Ello ha tenido huellas en la administración pública, pues su capacidad estratégica es limitada para atender demandas crecientes, pero sobre todo, exigencias democráticas de inclusión.

Esta realidad se expresó en otra etapa que ha vivido la región: una profunda crisis del Modelo de

Estado y del Modelo de Desarrollo, el cual, a pesar de los esfuerzos de modernización, estos solamente permearon a algunos sectores de la sociedad, mientras que otros siguieron experimentando la pobreza y la exclusión. Estas falencias tan evidentes como profundas llevaron a Centroamérica a la inestabilidad. En efecto, a finales de los años setenta y mediados de los ochenta, la mayoría de las naciones centroamericanas sufrieron crisis políticas y sociales, que llevaron en algunos casos a la guerra civil o a enfrentamientos armados.

Mientras ocurría esto, el ICAP siempre estuvo presente para coadyuvar a los procesos gubernamentales regionales. En ese período, jugó un papel importante dilucidando las causas que condujeron a esta formación estatal, así como continuó construyendo un enfoque de mejoramiento de la administración pública, que convocara a la democracia y a la inclusión social. Fueron momentos duros para la región, pero momentos de un intenso y profundo estudio que permitiera explicar la formación social de las administraciones públicas en Centroamérica.

Coincidió este ciclo con un momento en el que, tanto en Europa como en Estados Unidos, surgió el pensamiento neoconservador, el cual puso en tela de juicio el Estado *keynesiano* y abrió una discusión acerca del tamaño y el rol de la administración pública, debate que adquirió forma en los años noventa con el nacimiento de una corriente

dominante en las Ciencias de la Administración Pública que planteaba abiertamente la reducción del Estado y la incorporación de nociones del “management” privado en la gestión pública.

En América Latina, la crisis de la deuda de los años ochenta es abordada desde enfoques monetaristas, que luego van tomando forma en lo que se denominó posteriormente, neoliberales, y cristalizándose en el llamado “Consenso de Washington”. Este es un período en el que se redefinen los conceptos de Administración Pública y aparece con toda fuerza el predominio del mercado y la propuesta de redimensionamiento del Estado. Es un momento oscuro para la Administración Pública, tanto a nivel de la disciplina como de la praxis. Lo fue también para el ICAP, que con firme convicción continuó defendiendo los valores y preceptos de “lo público”, apegado a su mandato de fortalecimiento de la administración gubernamental y de la integración centroamericana, y prosiguió formando servidores públicos y siendo un referente en los aspectos más técnicos en este campo.

En este período en Centroamérica se acuerda la paz y comienza a forjarse la institucionalización democrática. Los noventa fueron años de paradojas, con vientos de reconciliación, y el nuevo siglo trajo aires distintos para el Estado y la Administración Pública, la ortodoxia es superada gracias a lo que Giddens ha llamado el surgimiento del “equilibrio

reflexivo". Nace un enfoque heterodoxo en el que se plantea un diálogo más fructífero entre el mundo estatal y el mundo privado. Diálogo que es alimentado por el fortalecimiento del proceso de globalización, el cual transforma culturalmente el mundo.

En este contexto, la región vive una época de revitalización en el campo de la integración centroamericana. El Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, se institucionaliza poco a poco, gracias a la suscripción de algunos tratados, entre otros, del Protocolo de Tegucigalpa, el Tratado de Integración Económica y el Tratado de Integración Social, instrumentos jurídicos de particular importancia para el ICAP, porque en ellos, el Instituto tiene un espacio distintivo. El ICAP forma parte de un engranaje regional que lo fortalece y le permite construir un horizonte promisorio en términos de cumplir con sus mandatos fundacionales. Este es un momento de renovación del ICAP, los tiempos de pensamiento único quedan en el pasado, para abrir espacio al planteamiento de una administración pública que facilite alcanzar la equidad, fortalecer la democracia, y garantizar los derechos de la ciudadanía.

Para cumplir con este desafío que asume la nueva época que vivimos, se requiere algo más que un Centro de Formación, Capacitación y Asistencia Técnica. Se necesita un Centro de Gestión del Conocimiento, tarea en la que el ICAP ya ha cimentado sus bases, para que contribuya

con una administración pública de excelencia en la región. Un lugar donde confluya y se distribuya el pensamiento que se genera en el mundo y en la región. Una organización que coadyuve a identificar las áreas débiles de las administraciones públicas; propicie, tanto el intercambio de conocimiento entre las naciones que integran el SICA, como la cooperación sur-sur; promueva enfoques y tecnologías de punta para fortalecer una administración pública en el contexto de la profundización de la democracia y de la participación ciudadana, e impulse la formación de talentos y capital humano que coadyuven a mejorar la aplicación de conocimiento, para dar respuesta a las necesidades ciudadanas de forma efectiva y pertinente.

En estos nuevos tiempos, el ICAP estrecha lazos de colaboración y alianzas estratégicas aunando esfuerzos con las universidades para que cumplan su rol de formadores; con las Agencias de Naciones Unidas para contribuir a generar capacidades sostenibles en el Estado y en los servidores públicos; con los órganos del SICA para coadyuvar a que desde sus mandatos particulares, podamos mejorar las capacidades gerenciales de la institucionalidad regional, ya que: ¡Juntos podemos hacerlo realidad!, tal como reza el lema de nuestro Plan Estratégico 2011-2015.

Es así como hoy, hemos llegado a los 60 años. Hemos sido un hijo de un período complejo y desafiante de la región. Hemos contribui-

do en la medida de nuestras posibilidades y hemos tenido que atravesar por aguas sinuosas y peligrosas, alcanzando logros en el campo académico, gubernamental, de desarrollo del talento humano, de generación de conocimiento propio; logros que son unos más importantes que otros, de acuerdo a las circunstancias y al contexto de la Región y del mundo, en que se desenvuelven las dinámicas organizacionales. Hemos revisado nuestro legado y delineado un horizonte explicitado en nuestro Plan Estratégico y sus estrategias. Contamos con una institución actualizada, con diferentes áreas sustantivas, con personal competente, que ha sido capaz de formular nuevas e innovadoras propuestas estratégicas. También contamos con liderazgos renovados en varios de los países de la región y tenemos la convicción que la voluntad política se concrete en el fortalecimiento de los órganos superiores del Instituto: su Junta General y su Dirección, aspectos en los que ha trabajado constantemente esta Dirección Subrogante, para continuar cumpliendo con nuestro sagrado mandato de fortalecer la administración pública de los Estados que integran el SICA, tal como lo ha venido realizando hasta ahora.

Así, a partir del 2011 y atendiendo el mandato de los Jefes de Estado del SICA estipulado en la Cumbre Extraordinaria para el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana, en San Salvador, El Salvador, el 20 de julio del 2010, el ICAP se ha abo-

cado al cumplimiento del mandato aludido, para constituirse en un Centro de Excelencia Regional, especializado en administración pública e integración centroamericana, entendido como un centro de crecimiento inteligente, sostenible e integrado, que permita generar y aplicar pensamiento propio, para coadyuvar al bienestar de las poblaciones centroamericanas.

Es por eso que hoy podemos decir, Señor Presidente, señores de la mesa principal, señores y señoras presentes: que el ICAP, está preparado para abordar los desafíos actuales de una sociedad globalizada, más democrática pero con enormes brechas y desigualdades, y que es el firme propósito de este Instituto, contribuir a los esfuerzos gubernamentales, regionales, nacionales y locales, desde el conocimiento y con conocimiento, para abordar conjuntamente, los retos que enfrenta la sociedad centroamericana, afanes en los que el ICAP perdura.

Asimismo, quiero señalar que la conmemoración del 60 Aniversario se celebrará durante el año 2014-2015, en el que se realizará un programa de actividades que compartiremos con ustedes, incluyéndose la inauguración de la Cátedra Centroamericana "Edelberto Torres Rivas", que se llevará a cabo el próximo 28 de octubre del año en curso, en ciudad de Guatemala. Asimismo, estamos lanzando nuestra página *web* y estamos transmitiendo este evento a todos los países de Centroamérica, *vía livestream*. Otras

actividades se efectuarán, tanto durante el resto del año como en el próximo, expresión de ese Centro de Excelencia Regional, estratégico en la generación de conocimiento.

Antes de concluir, quisiera expresar en nombre del Instituto Centroamericano de administración Pública, ICAP, de su personal y del mío propio, nuestro profundo agradecimiento a todos los presentes, por acompañarnos a compartir la conmemoración del 60 aniversario del ICAP sirviendo a la Región.

Agradecer a todos los funcionarios del ICAP que han laborado en algún momento de los 60 años de existencia del Instituto por su contribución a forjar el ICAP, una institución sólida y con futuro promisorio, desde las diferentes posiciones que han desempeñado: académicos, profesores, investigadores, expertos, consultores y posiciones administrativas.

- A los Gobierno de Centroamérica por su confianza en el ICAP y apoyo constante.
- A la cooperación de la Región por su acompañamiento a los esfuerzos gubernamentales.
- A todos los miembros de la mesa principal, nuestra gratitud, por su apoyo a esta actividad.
- Reiterar al Señor Presidente de la República de Costa Rica, don Luis Guillermo Solís, el apoyo del ICAP a la gestión gubernamental, así como nuestro reconocimiento ya que en el pasado ha sido colaborador del ICAP y contribuyó a forjar parte de este nuevo concepto de la actualidad del Instituto.

Muchas gracias!



referencias

CRIA del ICAP*

LISTA ALGUNAS PUBLICACIONES RECIENTES SOBRE LA TEMÁTICA 'INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, TEMA DE OBJETO DEL NÚMERO DE ESTA REVISTA.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; RELACIONES INTERNACIONALES; AMÉRICA CENTRAL

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; INTERNATIONAL RELATIONS; CENTRAL AMERICA

- Alfaro Rodríguez, José Miguel. (2002). *Reflexiones sobre Centroamérica: aspectos jurídicos y políticos de la integración*. Costa Rica: UNA.
- Alfaro, José Miguel, et al. (1996). *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centro América - Contribuciones de un Seminario Regional del INCEP*. Guatemala : INCEP.
- Altmann Borbón, J. (2012). *América Latina y el Caribe construyendo posiciones comunes en política exterior: antecedentes para Centroamérica* : Buenos Aires, Argentina: TESEO.
- Caballeros, Rómulo. (2008). *Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*. México : CEPAL.
- Camacho Rodríguez, Carmen. (2002). *La dimensión social del proceso de integración centroamericana. Integración en Centroamérica: cultural, social, política y económica*. Costa Rica: San José, CR : UNA.
- Carrillo, María de los A. (2003). *Cos-tarricenses y el tratado de libre comercio C.A.- E.U.A.* San José, Costa Rica: IDESPO.
- Comisión Europea Relaciones Exteriores. (2004). *La Integración Centroamericana: realidad y perspectivas, el proceso de in-*

* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- tegración centroamericana y el papel de la Unión Europea.* San José, Costa Rica: Comisión Europea Relaciones Exteriores.
- _____. (2007). *Documento de estrategia regional para América Central 2007 - 2013.* Moscú: Unión Europea.
- Cuevas Molina, Rafael. (2001). *El territorio global y la Aldea Local: la emigración transnacional desde el Sauce Globalización e Integración Continental.* Costa Rica: UNA.
- _____. (2002). *Integración en Centroamérica: cultural, social, política y económica.* Heredia, Costa Rica: IDELA.
- _____. *La dimensión cultural de la integración en Centroamérica: cultural, social, política y económica.* Costa Rica: IDELA.
- Del Valle Sánchez, Manuel. (2001). *Análisis y discusión del proceso de globalización en América Latina y el Caribe Globalización e Integración Continental.* Costa Rica: UNA.
- Delgado Rojas, Jaime. (2001). *Motivación, globalización e integración continental: el debate académico continúa: Globalización e Integración Continental.* Costa Rica: UNA.
- _____. (2002). *La integración económica centroamericana.* Costa Rica : UNA.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. (2006). *Nuevos escenarios y nuevos temas de la integración.* San José, Costa Rica: FLACSO.
- Fuentes K, Juan Alberto. (2003). *Hacia un pacto Centroamericano de integración.* El Salvador: PAIRCA.
- Fuentes Soria, Juan Alfonso. (2008). *Propuesta: armonización de los sistemas de educación superior de los países centroamericanos.* San José, Costa Rica: CSUCA.
- González, Carlos. (2008). *Energía en Centroamérica: Requerimientos para el crecimiento económico y una inserción internacional ventajosa.* San José, Costa Rica: CSUCA.
- Herrera Cáceres, H. Roberto (2003). *Imperio del derecho y desarrollo de los pueblos.* Honduras: Litografía López.
- Herrera Ortiz, Glenda. (2008). *Propuesta: Sistema de información regional sobre educación superior de Centroamérica.* San José, Costa Rica: CSUCA.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. (2012). *Cuadernos Centroamericanos del ICAP 2012.* San José, Costa Rica : ICAP.

- InWent. (2006). *Encuentro de Poly Makers: identificando estrategias para la cohesión social: informe*. San José, Costa Rica: ICAP.
- Libro de Centroamérica: un instrumento cívico de los pueblos*. (1999). San José, Costa Rica: CSUCA.
- López, Alexander. (2008). *Estudio sobre la gestión integrada de cuencas transfronterizas en Centroamérica como elemento dinamizador del proceso de integración regional*. San José, Costa Rica: CSUCA.
- Marschatz, Astrid. (2001). *Ahorro y desarrollo financiero en Centroamérica: evidencia e implicaciones*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco. (2003). *Asesoría técnica internacional para la elaboración de un programa de formación y de un programa de investigación en materia de integración*. El Salvador: PAIRCA.
- Molina, Carlos Eduardo. (2001). *Los trabajadores y la Comunidad Latinoamericana de Naciones, Globalización e Integración Continental*. Costa Rica: UNA.
- Mora, Henry Manuel. (1996). *Los intermediarios primarios en los mercados de valores del gobierno*. Costa Rica: San José, CR.
- Murillo Zamora, Carlos. (2012). *Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana*. San José, Costa Rica : ICAP.
- Naranjo V, Fernando E. (2006). *Política Exterior e Integración: oportunidades y desafíos*. San José, Costa Rica : FLACSO.
- Nowalski Rowinski, Jorge. (1998). *Quién es quién en la institucionalidad centroamericana, algunas reflexiones sobre el proceso de integración*. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2005). *Proyecto de tratado relativo a la orden de detención Centroamericana*. Honduras: SICA.
- Osterlof Obregón, Doris. (2006). *La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. San José, Costa Rica: CIDH.
- Perales Salvador, Arturo. (2001). *México y América Latina, en el contexto de las relaciones de integración y globalización e Integración Continental*. Costa Rica: UNA.

- Pérez, Mariana. (2005). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2005: Una comparación de 8 países*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Rábade, Luis Arturo. (2008). *Estudio de la capacidad de crecimiento de las empresas centroamericanas, fortalezas, deficiencias y mejores prácticas*. San José, Costa Rica: CSUCA.
- Rodríguez Vargas, Luis Ricardo. (2010). *El Derecho Comunitario y su importancia para el proceso de integración de Centroamérica*. San José, Costa Rica: CMC.
- Rojas Aravena, Francisco. (2006). *Paradoja de la integración en América Latina: Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: FLACSO
- Rojas, José del Carmen. (2008). *Propuesta temática en integración centroamericana para incorporarse en las carreras universitarias*. San José, Costa Rica: CSUCA.
- Salazar Grande, C. (2014). *El Protocolo de Tegucigalpa: tratado marco del sistema de la integración centroamericana*. San Salvador, El Salvador: Editorial Orbi.lure
- Salgado, Claudio R. (2001). *Fundamentos de la actual política monetaria*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Secretaría Ejecutiva. Consejo Monetario Centroamericano (2013). *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Protocolo de Guatemala. Revista Derecho Electoral (No.16)*. San José, Costa Rica : TSE.
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2012). *Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica: presentaciones para el dialogo sobre integración centroamericana*. El Salvador: SICA.
- _____. (2011). *Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*. El Salvador: SICA.
- _____. (2006). *Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*. El Salvador: SICA.
- Segovia, Alex. (2003). *Diagnóstico integral sobre las principales tendencias de las relaciones económicas intrarregionales y de las necesidades de formación de los actores identificados*. El Salvador: PAIRCA.

- Solís Rivera, Guillermo. (2012). *Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA*. San José, Costa Rica: ICAP.
- Taylor-Dormond, Marvin. (2001). *Rendición de cuentas: conceptos y acciones del Banco Centroamericano de Integración Económica*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE.
- Umaña Vargas, Jorge. (2011). *El acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica: una herramienta para la integración centroamericana*. San José, Costa Rica: ISOLMA.
- Vera Rodríguez, Hernán A. (2013). *La Función Pública y el Reto de la Integración Centroamericana*. San José, Costa Rica: ICAP.
- Villareal Fernández, Evelyn. (2010). *El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Costa Rica: ICAP.
- Zardini, Pablo J. (2008). *Propuesta para el establecimiento de un programa permanente de movilidad académica centroamericana*. San José, Costa Rica: CSUCA ◇

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP*

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA, EN FORMA DIGITAL, EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

Introducción

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral en formato digital del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones de reciente aparición en esta materia.

Propósito

El propósito de la Revista es difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesaria-

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

mente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México; en el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica; la base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés; SIDALC; METABASE y en la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Instrucciones para los colaboradores

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los artículos para su publicación en formato digital. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original impreso o vía electrónica a la siguiente dirección: info@icap.ac.cr Se reciben trabajos en los programas *Word*, *Power Point XP* y *Office 2007* bajo *Windows*. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse el currículum vitae en el

que aparezca el nombre completo del autor, calidades profesionales, su experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo y su afiliación institucional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir únicamente las normas APA sobre presentación de informes científicos. Para más información sobre estas normas consultar <http://www.apastyle.org/index.aspx>. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir tres discos compactos del número de la revista digital en la que aparezca su contribución:
- Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
- Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
- Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que el Comité Editorial no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista digital podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva

◇

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
100 mts. al sur y 50 mts. al oeste de la Heladería POPS,
Curridabat
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616
Centro de Programas de Posgrado
(506) 2253-4059 – 2253-2287
Apartado postal 10.025-1000, San José, Costa Rica
Fax: (506) 2225-2049
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web-site: www.icap.ac.cr