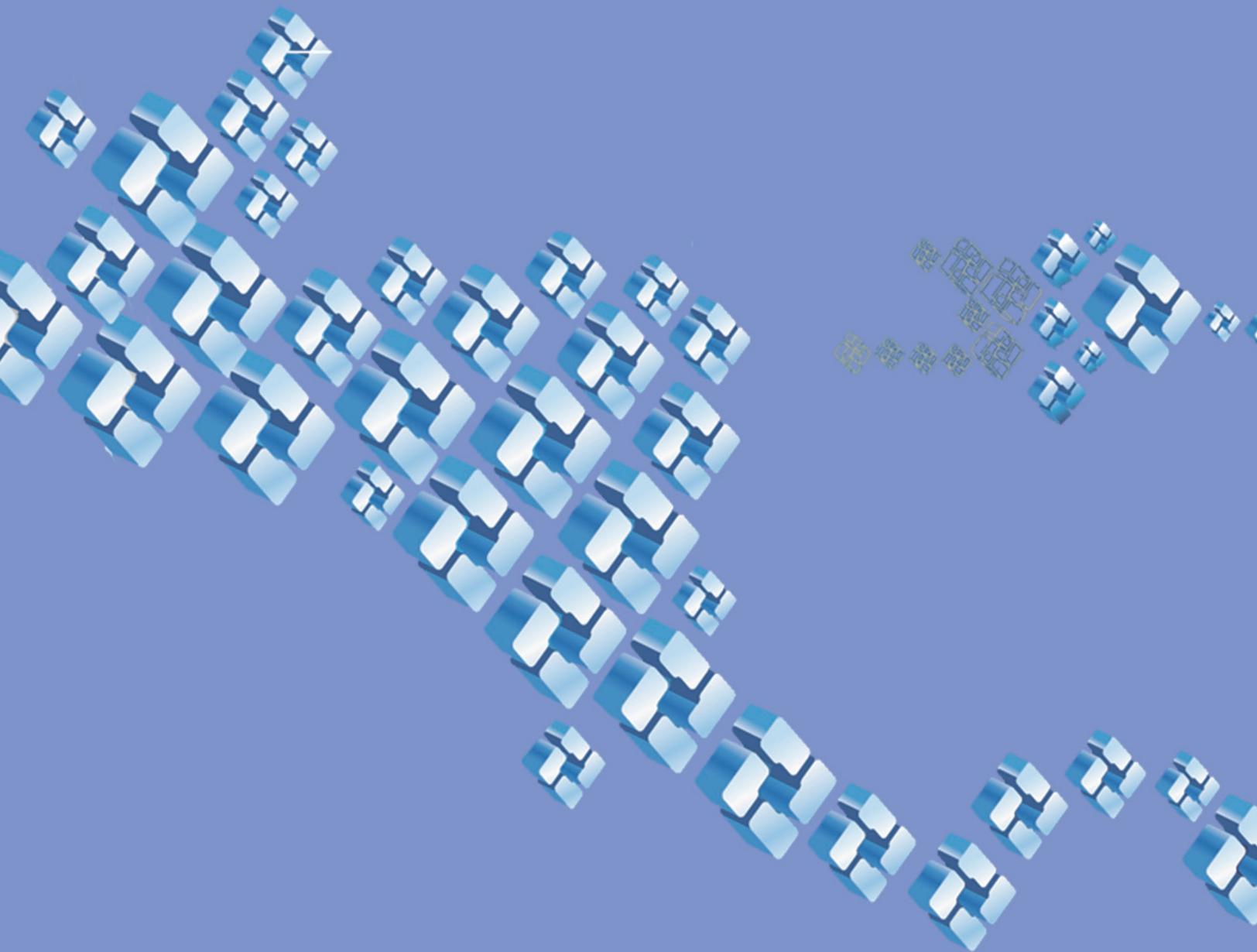


MIRADA CENTROAMERICANA

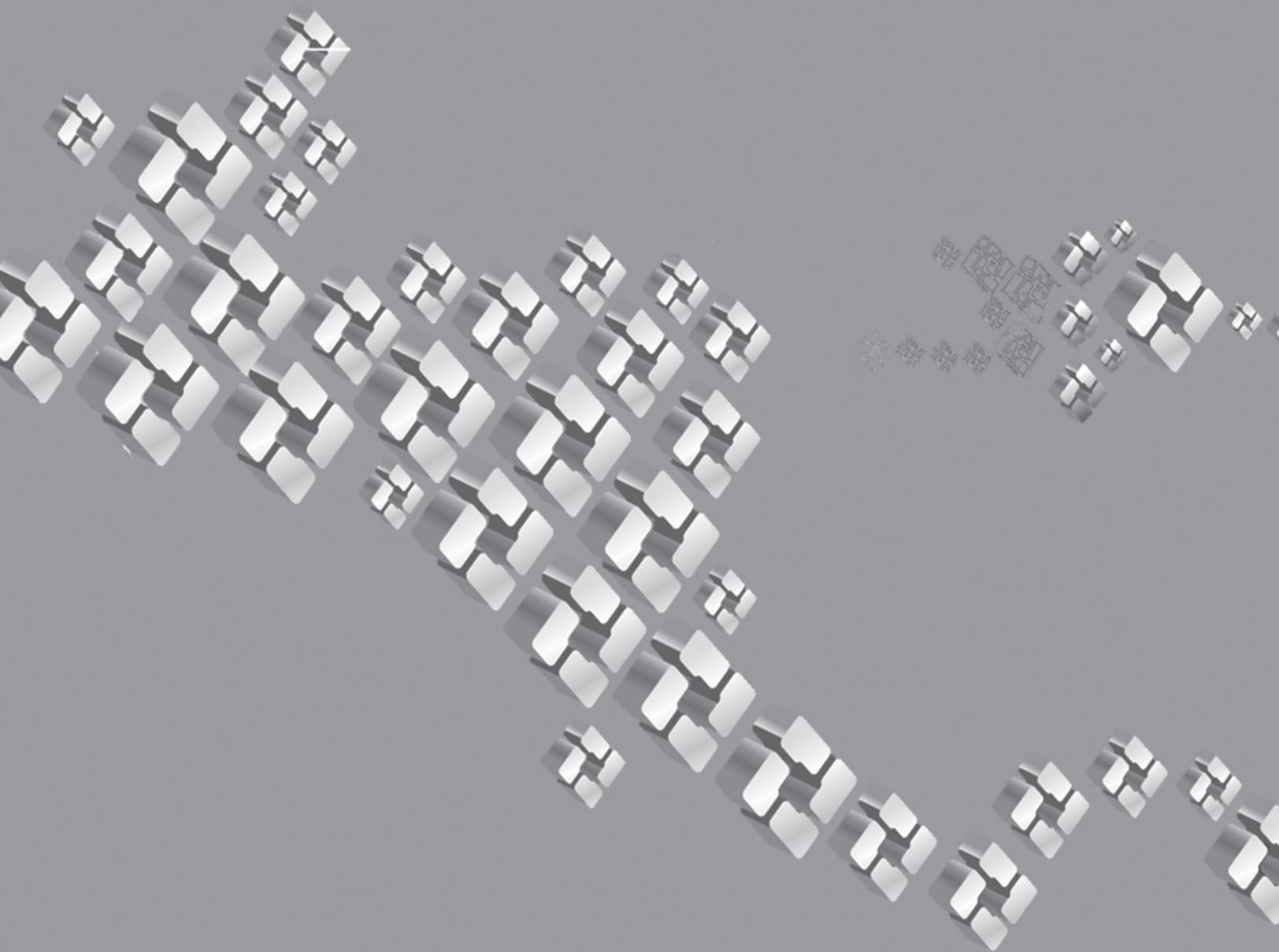


UCA
UNIVERSIDAD
CENTROAMERICANA



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

MIRADA CENTROAMERICANA



UCA
UNIVERSIDAD
CENTROAMERICANA



Universidad
Rafael Landívar
Tradicón Jesuita en Guatemala

378.728

U588 Universidad Rafael Landívar. Guatemala
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". El Salvador
Universidad Centroamericana. Nicaragua

Mirada centroamericana : aspectos institucionales y de política regional del Sistema de Integración Centroamericana -SICA-. Una aportación desde la Maestría en Integración y Desarrollo. / Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. -- Guatemala : Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Prens, 2016.

xviii, 242 p.

ISBN

Guatemala: 978-9929-54-173-3 (impreso)

978-9929-54-177-1 (digital)

El Salvador: 978-99961-1-033-7

Nicaragua: 978-99924-932-7-4

1. Educación superior – América Central
 2. Universidades – América Central
 3. América Central – Integración económica
 4. Cooperación regional – América Central
 5. Sistema de Integración Centroamericana -SICA-
- i. t.

SCDD 21

Mirada centroamericana

Guatemala, 2017

Comité Académico de la maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo

Luis Andrés Padilla Vassaux, coordinador del Comité Académico

Carlos Monterrosa

Francisco Santos Carrillo

Jean Paul Vargas

Kevin Parthenay

Laura Quinteros de Aguilera

Manuel Arauz

Vicente González

Comité de publicaciones del Comité Académico

Francisco Santos Carrillo

Laura Quinteros de Aguilera

Vicente González

Coordinación del Programa de maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo

Sofía Matheu Sifontes, URL Guatemala

Nestor Hernández, UCA El Salvador

Christian Robleto, UCA Nicaragua

Editorial Cara Prens de la Universidad Rafael Landívar

Se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre que su uso no tenga fines comerciales, se cite la fuente, y sus contenidos no sean modificados con base en la versión original.

D. R. ©

Editorial Cara Prens de la Universidad Rafael Landívar

Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio G, oficina 103

Apartado postal 39-C, Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016

PBX: (502) 2426-2626, extensiones 3158 y 3124

Correo electrónico: caraprens@url.edu.gt

Dirección editorial:

Coordinadora editorial:

Coordinador de diseño gráfico:

Coordinadora administrativa y financiera:

Diagramación:

Edición y corrección:

Karen De la Vega de Arriaga

Dalila Gonzalez Flores

Pedro Luis Alvizurez Molina

Liceth Rodriguez Ruíz

Michelle García Alegría

Ulysses Cifuentes Velásquez



AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR (GUATEMALA)

Rector	P. Marco Tulio Martínez Salazar, S. J.
Vicerrectora académica	Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo
Vicerrector de Investigación y Proyección	Dr. José Juventino Gálvez Ruano
Vicerrector de Integración Universitaria	P. Julio Enrique Moreira Chavarría, S. J.
Vicerrector administrativo	Lcdo. Ariel Rivera Irías
Secretaria general	Lcda. Fabiola Padilla Beltranena de Lorenzana

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Decano	Mgtr. Luis A. Padilla Vassaux
Vicedecana	Mgtr. Lourdes Balconi Villaseñor
Secretaria académica	Lcda. Erika Giovana Pamela de la Roca

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA «JOSÉ SIMEÓN CAÑAS» (EL SALVADOR)

Rector	P. Andreu Oliva de la Esperanza, S. J.
Vicerrectora académica	Mgtr. Lidia Salamanca
Dirección de Posgrados	Mgtr. Carlos Ferrufino
Decana de Posgrados	Mgtr. Nelly Chévez
Coordinación de la maestría	Mgtr. Néstor Hernández Baires

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA (NICARAGUA)

Rector	P. José Alberto Idíquez, S. J.
Vicerrectoría académica	Dra. Wendy Bellanger
Directora de posgrados	Dra. Sandra Ruiz
Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales	Dra. Neylia L. Abboud Castillo

Índice

Prólogo	ix
Presentación	xi
I Parte: Aspectos institucionales de la integración	1
Capítulo 1. La reforma institucional del SICA. La toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales	1
Capítulo 2. La naturaleza de la estructura institucional del SICA: un acercamiento a la acción de los órganos e instituciones del SICA en materia de políticas regionales	35
Capítulo 3. El Comité Ejecutivo: funcionamiento, representación política de los gobiernos y su papel en el proceso de integración centroamericana	59
II Parte: Aspectos de la acción colectiva en la integración centroamericana	81
Capítulo 4. El liderazgo político de los presidentes: ¿crisis de liderazgo o liderazgo en crisis?	81
Capítulo 5. El papel del Comité Ejecutivo en la gobernanza del SICA	105
Capítulo 6. La naturaleza de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana	129
III Parte: Aspectos de política pública regional	163
Capítulo 7. Avances y desafíos de la seguridad regional en la agenda política, institucional y de cooperación del SICA	163
Capítulo 8. Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030: un análisis sobre las potencialidades que la integración regional ofrece para el desarrollo	197
Capítulo 9. Medición de la efectividad de la ayuda al desarrollo a la SG-SICA	217

Prólogo

Victoria Velásquez de Avilés

Secretaria general del SICA

San Salvador, octubre 2016

El lector tiene en sus manos una obra que expresa con mucha vehemencia el esfuerzo que jóvenes centroamericanos, de acuerdo con sus áreas de interés y experiencia, realizan en pro de la integración centroamericana por medio de la investigación aplicada. Aquí están expuestos los trabajos finales de la primera promoción de egresados de la Maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo de la Universidad Centroamericana de Nicaragua, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de El Salvador y la Universidad “Rafael Landívar” de Guatemala.

Estas investigaciones son contribuciones y antecedentes obligatorios que versan sobre la organización del Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, las políticas regionales y políticas sectoriales; pero constituyen, sobre todo, el fruto de una interacción que sin duda refuerza y le da vida y aliento a una auténtica reconstrucción de una ciudadanía, que es precisamente, el sustrato de nuestra integración regional; pues quien ha tenido la experiencia de entrar en contacto sostenido con otras personas de los Estados del SICA, sabe que su sentido de pertenencia ya no se limita a un país, al menos no a un solo país.

Reconociendo esta necesidad de una ciudadanía regional, del involucramiento de todas y todos en la solución de las problemáticas de Centroamérica, es que desde la Secretaría General se ha apostado por una especialización académica, que, junto a otros esfuerzos, como los programas de movilidad académica, permitan en el futuro próximo contar con una red de profesionales más amplia que debatan y propongan formas innovadoras, capaces de transformar la región en un territorio de paz, democracia, libertad y desarrollo, que todos los países centroamericanos anhelan.

Esta interesante publicación surge pues, de un compromiso firme que muchos de nosotros hemos adquirido, a fin de lograr en un futuro próximo, una integración cuya riqueza principal esté basada en la diversidad e intercambio de sus habitantes. Un proceso regional cuya brújula sea la búsqueda y optimización en la calidad de vida de sus poblaciones, especialmente aquellas que históricamente han estado sometidas a injustas condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Nuestro sueño de convertirnos en una región que vaya más allá de las suma de sus partes y genere oportunidades al alcance de todos y todas, sea forjada a partir del vivificante ejemplo que nos dejó el paladín y precursor de la integración centroamericana, Francisco Morazán, de sus luchas y de sus sacrificios por ver a una Centroamérica unida; y más tarde, sobre el legado que significó la firma de los acuerdos de Esquipulas, históricos paradigmas que nos persuaden de que sí es posible hacer

integración desde lo concreto, con voluntad y con la capacidad de transformar nuestros intereses en consensos alineados hacia el bienestar común.

La integración a la que aspiramos los países de Centroamérica debe estar fuera de toda consideración escéptica y de cualquier crítica estéril que nos aleja del espíritu integracionista para ir, aunque paulatinamente, construyendo nuestro ansiado proyecto que un día lo veremos realizado con el concurso de todos, tanto de las actuales generaciones, como de las próximas.

La gestión del conocimiento que conlleva esta publicación nos hace coincidir en que los estudiantes, académicos, políticos y el ciudadano centroamericano, deciden también hacia donde debe enrumbarse Centroamérica cuando analizan su proceso, políticas, actores e instituciones; legitiman o cuestionan sus acciones; dedican sus horas más productivas a una idea vuelta realidad, y en adición, deja ampliamente demostrada su pertinencia a lo largo de la historia.

Pensar en una integración como la expresada en sus instrumentos jurídicos y políticos no sería posible sin la evidencia de ideales como los descritos en Esquipulas II, hoy piedra angular de nuestros renovados esfuerzos; pero que requiere, para la consolidación y cumplimiento, un cuerpo institucional garante del respeto del Estado de Derecho.

Acercarnos a la historia de Centroamérica, y especialmente a su proceso de integración regional en sí mismo, nos da la oportunidad de conocer más a profundidad nuestra etnia, costumbres, luchas y aspiraciones; y de esa manera ser parte de su lectura y discusión, pero con criterio propio, apegado a las realidades de nuestra región y sin afán de compararse a otros procesos, así como lo hicieron los firmantes de Esquipulas, todo lo cual indica que tenemos la responsabilidad de continuar aspirando, al mismo tiempo que trabajando por hacer de los beneficios de la integración, una realidad para los millones de centroamericanos, con quienes compartimos un destino común.

Presentación

Francisco Santos

Coordinador de la publicación

Los contenidos que se presentan en este libro corresponden a una adaptación de los trabajos finales de la primera promoción de egresados de la maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo, que la Universidad Centroamericana de Nicaragua, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala vienen impartiendo de manera conjunta desde 2012. Este esfuerzo académico regional de las universidades jesuitas centroamericanas, promovido por la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y acompañado por la cooperación española, supone un sincero intento por retomar la senda de la formación de capacidades y el conocimiento a través de la investigación en materia de integración centroamericana, tras más de dos décadas de paréntesis.

Ciertamente, la reactivación del proceso de integración centroamericano en 1991 y su posterior consolidación en el marco del SICA habían quedado huérfanos de programas de formación y recursos académicos tras la desaparición de la maestría en Integración y Desarrollo que la Universidad Rafael Landívar ofertaba en colaboración con la Universidad de Pisa, Italia y luego con el Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración, de la Universidad de Alcalá de Henares de España (1991-1996). Tan solo se mantenían algunas ofertas puntuales y parciales como honrosas excepciones. La temática sobre integración había quedado, por tanto, ausente en los últimos años de los programas y del interés de la academia centroamericana, un desconocimiento que en buena medida es el responsable del descrédito que el nuevo proyecto integracionista ha venido sufriendo desde su retorno a la agenda estratégica. Sin embargo, la vuelta del regionalismo como instrumento de gobernanza de la globalización y el dinamismo reciente del propio proceso integracionista centroamericano, reclamaba una mayor atención y dedicación a la formación y al estudio de la integración. Un mercado intrarregional en constante expansión y un protagonismo cada vez más relevante para las economías centroamericanas, la progresiva inserción de la región en los mercados globales y en los espacios geopolíticos del sistema internacional, o la demanda de profesionales para atender la creciente institucionalización que, de manera obligada, ha vivido el proyecto, son razones más que suficientes para volver a poner en marcha un programa de postgrado de estas características. Pero, sobre todo, la pertinencia del mismo viene marcado por la necesidad que las sociedades centroamericanas tienen de afrontar los problemas del desarrollo desde un enfoque regional que les permita ofrecer respuestas más eficaces a los importantes retos que tienen por delante. Respuestas comunes a problemas comunes, que difícilmente pueden ser enfrentados desde la singularidad del accionamiento nacional.

La consciencia de esta necesidad facilitó el encuentro entre la Secretaría General del SICA, la Cooperación Española y la red de universidades jesuitas -Ausjal-, formada

por las tres universidades centroamericanas mencionadas, la Fundación ETEA y la Universidad Loyola Andalucía, que desde distintos programas de la cooperación internacional venían trabajando ya en esta línea desde hacía varios años. Este es el germen de la maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo, que hoy se encuentra, felizmente, en su segunda edición con excelentes resultados.

La relevancia del estudio de la integración centroamericana

La maestría congrega un elenco internacional y multidisciplinar de docentes académicos expertos en materia de integración centroamericana y de desarrollo. Pero también recoge aspectos de integración comparada, latinoamericana y europea primordialmente, y de la agenda de desarrollo global. Esta naturaleza multidimensional es también propia del proyecto integracionista centroamericano, en su afán de convertirse en un instrumento de desarrollo para la región, pero le otorga al mismo tiempo un alto grado de complejidad. La integración regional es compleja por su propia naturaleza como instrumento de desarrollo. La revisión del paradigma del desarrollo que tuvo lugar en los noventa definió a este como un proceso multidimensional que va más allá de lo meramente económico, alcanzando a los aspectos sociales y culturales de las sociedades, en lo que se vino a conceptualizar como “desarrollo humano”. A diferencia de la creación de áreas de libre comercio, los proyectos integracionistas aspiran a poner en práctica políticas regionales que permitan resolver los problemas del desarrollo de sus sociedades. Requieren la construcción de estructuras políticas e institucionales que las implementen y las capacidades necesarias para alcanzar un alto grado de consenso y coordinación entre las instituciones de los países miembros. Sus dinámicas terminan alcanzando a todos los ámbitos de la sociedad; es aquí precisamente donde radica su complejidad. De ahí que en aquellos países donde la debilidad institucional es un problema estructural, como es el caso de los países centroamericanos, un proceso de tales características se enfrente a obstáculos que en ocasiones puedan verse como insuperables. A pesar de las apariencias, este hecho no es, sin embargo, patrimonio centroamericano. No hay más que echar una mirada a la situación en la que se encuentran el resto de proyectos integracionistas latinoamericanos; o los debates y dudas que enfrenta actualmente la integración europea, símbolo del éxito integracionista.

Y como la propia integración europea demuestra, con una rica y extensa tradición académica en estudios europeos, la mejor herramienta para superar dichos obstáculos es el conocimiento. Un conocimiento que se construye a partir de formación, intercambio de experiencias e investigación. Solo a través del conocimiento se podrá definir con mayor claridad si, por ejemplo, existen intereses lo suficientemente fuertes para impulsar un proyecto común; cuál y cómo es la naturaleza de los obstáculos que deben superarse para alcanzar los objetivos integracionistas; o si es factible implementar políticas públicas comunes que puedan beneficiar a la ciudadanía mejorando sus condiciones de desarrollo. Estos son, precisamente, los criterios que guían el programa de la maestría.

A la hora de diseñar los contenidos de los programas formativos, tanto la ausencia de referencias en la academia centroamericana, como la complejidad epistemológica, han sido un reto constante que ha afrontado la maestría desde sus inicios. El Comité Académico, el equipo de coordinación regional y el claustro de profesores han trabajado denodadamente para superarlo satisfactoriamente, haciendo uso de sus propias capacidades docentes en materia de integración comparada y de la agenda de la integración centroamericana. Las dificultades, no obstante, se multiplican a la hora de enfrentar la cuestión de la investigación académica. En este caso, a los ya importantes problemas estructurales que atañen a cualquier tipo de investigación académica en la región, hay que sumar varios factores que hacen todavía más complicada, si cabe, la experiencia. El desconocimiento del proceso por parte del conjunto de las sociedades, su reducido campo de acción -debido a la inmadurez de las políticas regionales- y la focalización de la información en el limitado entorno de la institucionalidad centroamericana, son algunos de los principales factores que dificultan la accesibilidad a las fuentes. Como factor atenuante, es necesario destacar la colaboración que, en general, ha caracterizado siempre a las instituciones y a los funcionarios de la integración con los estudiantes de la maestría.

Todas las anteriores son razones para presentar ante la academia centroamericana una compilación como esta. Sus autores son hoy expertos egresados de esta maestría y, en su mayoría, desempeñan labores profesionales en campos vinculados directamente con el proyecto regional o integracionista. Se trata de trabajos seminales, representativos de la culminación de un período formativo cuya evolución hay que verla como parte de un proceso más amplio. Son trabajos que realizan aportaciones de interés en cada una de sus materias, aportando nueva información, reflexionando sobre propuestas anteriores, consolidando posiciones o abriendo nuevas perspectivas y preguntas de investigación en torno a los mismos. Pero, sobre todo, son trabajos que contribuyen a la construcción de un campo de conocimiento científico y académico cada vez más extenso; tan relevante para el desarrollo de la región como es el de la integración centroamericana.

Estructura y contenidos

La estructura del libro distribuye los trabajos seleccionados -los de mayor valoración por parte de los tribunales de evaluación de la maestría- en tres temáticas centrales: los trabajos cuyos contenidos se centran en los aspectos institucionales; los que se ocupan de la acción colectiva de los actores, entendidos como actores institucionales; y aquellos otros que estudian los aspectos de algunas de las principales políticas regionales. En buena medida, esta estructura es un fiel reflejo del conjunto de trabajos finales de maestría presentados en su totalidad, más allá de esta selección. Ya se puede adivinar con ello que el tema predominante fue el relacionado con la institucionalidad del SICA, algo lógico si pensamos que se trata de un proceso y una estructura política con déficit de conocimiento por parte de la sociedad centroamericana en general, como venimos recalcando. Esta necesidad por conocer mejor el diseño institucional y los órganos principales del SICA obtuvo el interés de la mayoría de los

estudiantes, especialmente de aquellos cuya formación de origen se situaba en el derecho o las relaciones internacionales. Entre los primeros, el proceso de reforma fue el tema más destacado; mientras que para los maestrantes procedentes de las relaciones internacionales el interés estuvo, más bien, en el papel que desempeñan los principales órganos en la gobernanza del SICA.

El otro polo de interés de los trabajos se situó en torno a los distintos procesos de implementación de las políticas regionales, que vivía un protagonismo creciente en la agenda en el momento del inicio de la maestría. Ayudó también a ello el diseño del programa de formación y la experiencia de una parte del equipo docente. En mi opinión, el interés por conocer las políticas regionales está absolutamente justificado a pesar de la trayectoria mostrada por la implementación de las mismas. Las políticas regionales son la esencia del proyecto integracionista, la razón de ser de la integración centroamericana como instrumento de desarrollo. Sin ellas, será difícil justificar los esfuerzos, tanto como lo es justificar la existencia de una estructura política que no hace políticas.

Así las cosas, los tres primeros capítulos que se presentan en el libro recogen trabajos que estudian algunos de los aspectos institucionales más importantes de la integración. El primer trabajo corre a cargo de Diana Santana, que se ocupa de analizar los episodios de reforma institucional que ha atravesado el proceso, y concretamente los aspectos relacionados con la toma de decisiones y el reparto de competencias en los órganos centrales del SICA. Desde su condición de jurista, la autora coincide con otros autores ya clásicos al identificar cuatro fases de reforma, que analiza de manera crítica y, a menudo, haciendo uso del derecho comparado. A lo largo del texto, se ponen de manifiesto las debilidades de la construcción jurídica, sumidas en lagunas legales, incumplimientos e incoherencias, fundamentalmente. Sin embargo, a diferencia de la opinión más extendida en la región, destaca cómo los distintos episodios de reforma institucional suponen una clara voluntad política por parte de los gobiernos para superar estos obstáculos, aunque su concreción ha sido escasamente efectiva debido a los propios condicionantes sociopolíticos del sistema y de la región.

En el trabajo de Irene Díaz, por su parte, se lleva a cabo un acercamiento a la acción de los órganos e instituciones del SICA en materia de políticas regionales. Es este un trabajo innovador que aspira a catalogar la naturaleza institucional del SICA y, con ello, la verdadera metodología de la integración centroamericana. Se vuelve a poner de manifiesto la relevancia de la multidimensionalidad sistémica y las cuestiones relacionadas con la acción política y las competencias de los órganos intervinientes en materia de políticas regionales. Pero la gobernanza del sistema dista de actuar de manera ordenada y cohesionada en base a una metodología específica. Y si en lo político predomina la descoordinación, el marco jurídico ofrece soluciones, pero no todas las necesarias para marcar el camino. El trabajo es también interesante como acercamiento a la definición de los procesos de dichas políticas regionales, algunos de los cuales han alcanzado éxitos notorios pese a ser poco reconocidos.

El tercer y último trabajo de este bloque analiza los aspectos jurídicos del Comité Ejecutivo relacionados con su función institucional como órgano de representación de los gobiernos nacionales. Resulta interesante en su exposición revisar la naturaleza jurídica de este órgano clave en el intergubernamentalismo de la integración centroamericana, porque ofrece muchas pistas acerca de su funcionamiento. Eymi Lissette Esquivel Avendaño destaca las irregularidades y los vacíos normativos existentes, lo que contribuye a generar desconfianza sobre las decisiones de este órgano ante la sombra de inseguridad jurídica que se cierne sobre el mismo.

El segundo bloque de trabajos está referido a los aspectos de la acción colectiva que desempeñan los principales actores institucionales de la integración. Como el anterior y posterior, consta también de tres capítulos. El capítulo 4 recoge el trabajo de Olinda Salguero, quien analiza críticamente desde un enfoque eminentemente político el papel de la Reunión de Presidentes, el principal órgano del SICA. La autora, desde la sugerente provocación del título, cuestiona el liderazgo de este órgano y lo relaciona con la situación política que se vive hoy en la región. Con la referencia del proceso de Esquipulas como marco comparativo, reflexiona sobre el papel articulador de los presidentes, como máximos rectores de la integración, con sus respectivas sociedades nacionales. La escasa rentabilidad política de la integración a corto plazo se señala como una de las razones por las que el liderazgo se ejerce de manera tan tibia. Sin embargo, la responsabilidad y el compromiso de los presidentes debe ser la de garantizar que la ciudadanía conozca los objetivos y los beneficios, los valores y el significado de la integración.

Por su parte, el trabajo de Sussy Jiménez que se presenta en el capítulo 5 también se centra en el Comité Ejecutivo del SICA, pero a diferencia del trabajo anterior de Eymi Lissette Esquivel, se centra el papel jugado por el Comité Ejecutivo como actor determinante en la gobernanza del SICA. Las aportaciones de este trabajo nos permiten conocer el trabajo institucional y político realizado por el Comité Ejecutivo como uno de los principales órganos de decisión del SICA desde su activación. El seguimiento en la cumplimentación de los mandatos presidenciales y el establecimiento de garantías para la transparencia y rendición de cuentas han sido algunas de las principales tareas del comité. La autora, no obstante, señala que no le ha sido posible cumplir con esta tarea, ni tampoco con otras que le atribuye el Protocolo de Tegucigalpa. En su opinión, el principal problema estriba en la imposibilidad de los países para incorporar la integración y la acción regional en sus agendas, en sus instituciones y en sus planes de desarrollo, lo que impide la gestión y ejecución de las políticas regionales.

El bloque finaliza con el meritorio trabajo de Haydeé Castillo sobre la naturaleza de la sociedad civil en el proceso. Invocada por todos como un espacio virtuoso de democracia, el trabajo saca a la luz las debilidades institucionales que, en realidad, se encuentra detrás de las organizaciones de la sociedad civil que conforman estos espacios. Este hecho no resta de ninguna manera, y esto queda bien reflejado en el trabajo, el reconocimiento al trabajo realizado en estos espacios; al igual que pone en evidencia la necesidad de promover el fortalecimiento de la participación de las

organizaciones y grupos interesados como elemento indispensable a la hora de definir procesos como el diseño de las políticas sectoriales o la demanda de transparencia y rendición de cuentas a la institucionalidad del SICA. Si, hasta ahora, el papel de la sociedad civil regional ha sido más bien el de legitimadora del proceso, su fortalecimiento puede hacer del espacio regional un ámbito de gobernanza que sirva de espejo para las incipientes democracias de la región. La propia existencia de estos espacios es ya, por sí mismo, un hecho diferencial con respecto a los espacios de gobernanza nacionales. Por último, es necesario destacar el esfuerzo realizado en la investigación de campo de este trabajo debido a las dificultades para levantar información primaria procedente de las propias organizaciones. Solo el reconocimiento de la autora en este campo lo ha hecho posible.

El último bloque del libro -capítulos 7, 8 y 9-, recopila los tres mejores estudios realizados como trabajo final de maestría sobre las políticas sectoriales del SICA. En el primero de estos capítulos, el siete, Werner Ovalle recorre los distintos aspectos que caracterizan a una de las agendas más importantes de la región, el de la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA). El trabajo, avalado por una rigurosa metodología y una investigación de campo que contó con voces muy destacadas del proceso, analiza de manera crítica, pero certera, los esfuerzos realizados en materia de seguridad regional durante el período 2010-2014, identificando las principales acciones e iniciativas realizadas tanto a nivel político como a nivel institucional en el marco de la integración centroamericana. Incluye también información de gran interés sobre la Conferencia Internacional de apoyo a la estrategia de seguridad centroamericana y, sobre el propio diseño de la ESCA. Para el autor, la construcción regional de la política fue un proceso de gran valor, que se ha visto desvirtuado por las dinámicas del intergubernamentalismo predominante. La vulneración de algunos de los principios establecidos y la dependencia de los fondos de la cooperación son otros de los aspectos que propician la débil implementación de una política estratégica para el desarrollo de la región.

Estefany Mata es la autora del estudio sobre la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert) que se presenta en el capítulo 8. La Ecadert es otra de las políticas definidas en el marco del SICA con mayores niveles de desarrollo y apoyo por parte de los sectores involucrados. Destaca el análisis que la autora realiza sobre la articulación multinivel en la implementación de la política, un aspecto determinante en la viabilidad de una política regional, donde se ven involucrados distintos niveles de gobernanza y los respectivos actores tomadores de decisión en cada una de ellas. En este sentido, la Ecadert es un claro ejemplo de la complejidad institucional y de la necesidad de coordinación que se requiere para alcanzar con éxito los objetivos de la política y la mejora de las condiciones que dieron lugar a la política.

El libro concluye con el análisis de Luz Habed sobre la pertinencia de utilizar los indicadores estándar de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para medir la cooperación al desarrollo en el marco del Sistema de Integración Centroamericano. El argumento parte de que el esquema regional no responde a los patrones bilaterales

para los cuales fueron creados dichos indicadores. La política de gestión de los fondos de la ayuda fue un aspecto controvertido entre la institucionalidad del SICA y los gobiernos centroamericanos durante el período de abundancia de fondos procedentes de la cooperación europea y española, especialmente. Es necesario recordar que, en algunos sectores, una parte importante de la cooperación ha preferido el ámbito regional al nacional. Su presencia está detrás de los proyectos e iniciativas que tienen lugar en el marco del SICA, de ahí la importancia de esta investigación. A la hora de la rendición de cuentas, la autora concluye que, si bien los indicadores de la Declaración de París pueden ser aplicados para medir la efectividad de la cooperación regional, los resultados que nos ofrecen son variables técnicamente y, por tanto, su grado de aplicabilidad, relativo. El trabajo, pese a reconocer la utilidad de los indicadores tradicionales, aboga por diseñar nuevos indicadores que, de manera complementaria, sean capaces de responder a la especificidad del marco regional para el que se aplica.

Hasta aquí llega esta breve presentación de los contenidos del libro. Esperamos que su lectura sea de interés tanto para expertos como para aquellos que desean acercarse a conocer la integración centroamericana. Una contribución modesta pero entusiasta, confiando en que sea solo el primero de otros volúmenes venideros.

I PARTE: ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN

Capítulo 1. La reforma institucional del SICA. La toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales

Diana Cecilia Santana Paisano

Introducción

La razón de ser de los procesos de integración regional se halla fundamentada en la necesidad que tienen los Estados de crear relaciones de complementariedad e interdependencia que les permitan, de manera unida, alcanzar aquellos fines y objetivos que materialmente les sea difícil realizarlos por separado. Ciertamente, los Estados de la región centroamericana no han sido ajenos a esta dinámica. En el caso centroamericano, la integración se concibe como una herramienta que posibilite alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y pueda satisfacer las necesidades sociales de la población (Valle González, 2001). Su historia está marcada por una más o menos regular sucesión de impulsos de integración, que han fluctuado hacia estadios de menor o mayor interacción e interdependencia para el logro de fines comunes, todos siempre respaldados en instrumentos jurídicos e instituciones que le han dado forma y características propias a las etapas de su proceso.

La configuración política, jurídica e institucional actual del SICA es confusa, en tanto convive con una discordancia entre la estructura política institucional de sus Estados miembros (EM) que dificulta la organización del sistema de integración regional a partir de la definición del modelo de toma de decisiones y la atribución de competencias expresas. Para el logro del fortalecimiento institucional del SICA es necesario transitar por reformas paulatinas pero contundentes, que tengan un reflejo directo e inequívoco

en el marco jurídico nacional y regional, construido con la intervención de todos los EM. El caso de estudio tiene como objeto de análisis la reforma institucional del SICA en el contexto de la Centroamérica de 2014 y su transición hacia mayores estadios de integración. Su enfoque metodológico propone la sistematización de la arquitectura institucional actual y el análisis de los cuatro episodios de reformas identificados a partir de 1997, para sustraer elementos relacionados con el proceso de toma de decisiones y reparto de competencias.

En primer lugar se presentan los antecedentes y la composición de la institucionalidad del SICA. En segundo lugar, se hace un repaso sobre sus características institucionales. A continuación, en tercer lugar, el trabajo analiza los episodios de reforma institucional del SICA, ofreciendo un resumen de los principales resultados e impactos en el proceso de integración centroamericana. En cuarto lugar se formula una propuesta de definición de los ejes temáticos centrales para una futura reforma institucional del SICA, que incluye la distinción entre factores impulsores y limitantes. En quinto y último lugar, el trabajo finaliza con una toma de posición y las correspondientes conclusiones.

1. Antecedentes y composición de la institucionalidad del SICA

Los antecedentes más inmediatos del SICA son La Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1951 (Odeca), sustituida en Panamá en 1962, y el Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (TGIE), suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960. No obstante conviene revisar, junto a estos, otros antecedentes que marcan el legado al estado actual y la progresión del modelo de integración existente. Tales apreciaciones permiten determinar un anticipo de las caracterizaciones del modelo de integración regional actual.

La Organización de Estados Centroamericanos (Odeca) fue instaurada en 1951 a partir de la suscripción en San Salvador de la Primera Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, es la institución que arranca el proceso de integración regional que hoy conocemos. Consiste en un esfuerzo político cuya conformación articulaba una institucionalidad muy amplia, de la que poco llegó a concretarse¹. La Carta de la Odeca se caracterizaba por su brevedad y sencillez y una baja proyección hacia una gobernanza de carácter supranacional. Prueba de ello fue el haber utilizado el adjetivo “organización” que evocaba inocuidad y poco compromiso en establecer lo que sería una estrecha unión de los Estados. Algo más cercano a un organismo

1 Como órganos de la Odeca se establecieron: La reunión eventual de presidentes, la reunión de ministros de Relaciones Exteriores, la reunión eventual de ministros de otros ramos, la Oficina Centroamericana y el Consejo Económico. La reunión eventual de presidentes centroamericanos, era un órgano *sui generis* que tenía como antecedente, el hecho de que los presidentes centroamericanos se habían reunido en varias ocasiones para decidir asuntos de gran trascendencia en el istmo, muy especialmente para algunos proyectos unionistas. La reunión de ministros de Relaciones Exteriores, era el órgano principal, que aunque no se especificaban sus atribuciones, tenía a su cargo la dirección política general de la unión, nombrar al secretario general y crear órganos subsidiarios. La reunión eventual de ministros del ramo se estableció para atender problemas de administración pública que podían afectar a los EM, para discutir conjuntamente y hallar una respuesta adecuada. La Oficina Centroamericana, fungía como secretaría general a los órganos mencionados anteriormente y coordinaba las labores de estos. El Consejo Económico, tenía atribuidas las funciones que le fijara la reunión de ministros de Relaciones Exteriores.

internacional, con fines de cooperación, aunque con intenciones de estrechar relaciones políticas² (Fernández Shaw, 1972). Esta caracterización del organismo limitaba las propias funciones de las instituciones creadas y convertía en ilusorios sus objetivos iniciales (paz y diálogo político), hasta tal punto que, aún después de firmada la Carta que la constituía, las reuniones entre ministros de relaciones exteriores (órgano principal) no pudieron concretarse hasta cuatro años después, por razones de carácter político e ideológico³. Y, todavía, el nombramiento del secretario general de la oficina centroamericana resultó ser un problema al no lograr la unanimidad regulada en el tratado. Todos estos problemas provocaban el estancamiento de la organización (Herrarte, 1972).

Paralelamente a la Odeca, aunque no de forma unificada, se crea el Mercado Común Centroamericano mediante el Tratado General de Integración Económica -TGIE- (1960), que da forma a la integración económica (Alfaro, 2011). Sus instituciones permitieron la consolidación de los compromisos económicos asumidos, basados en la creación de una zona de libre comercio y un arancel externo común, junto a las bases para la constitución de la Unión Aduanera y la Unión Económica Centroamericana. La vigencia del TGIE es el punto de partida de una nueva etapa del proceso de integración centrado en acciones en el campo económico, en la que se crea una maquinaria institucional con capacidad de llevar adelante las tareas necesarias para cumplir los compromisos y la visión plasmada en este tratado, adoptando el modelo económico desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) sobre la base de la sustitución de importaciones y la industrialización. Se puede decir que la fundación de este proceso de integración económico centroamericano, es el que ha contado con un modelo más concreto, la concepción desarrollista de la Cepal, donde el objetivo principal era el fomento del desarrollo económico bajo el patrón de industrialización por sustitución de importaciones. La metodología utilizada de planificación o estructuración de actividades económicas respondió a la necesidad de ampliar mercados agroexportadores, superar la dependencia y la falta de competitividad de los países de la región. Hasta su crisis, a finales de los años sesenta, fue un modelo que ofreció buenos resultados⁴.

- 2 La Odeca, por fundarse en la soberanía de los Estados, limita su actividad a la simple cooperación y buena voluntad de los Estados miembros. La regla de unanimidad que se establece para toda cuestión de fondo, constituye un verdadero derecho de veto que demuestra la cautela con la que procedieron los Estados para no comprometer su soberanía, sin el respectivo consentimiento individual (Herrarte, 1972).
- 3 Cuenta Herrarte, que cuando la primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores iba darse, sobrevino el retiro de Guatemala, debido a que su gobierno de corte izquierda, interpretó que la propuesta salvadoreña de contrarrestar el avance del comunismo era un ataque hacia él.
- 4 Se aduce que el detonante que determinó la posterior agonía del Mercado Común Centroamericano -MCCA- fue La "corta" pero sangrienta guerra entre Honduras y El Salvador en el mes de julio de 1969, conocida como "guerra del fútbol", clara manifestación, a la vez, del fracaso político para la región centroamericana agrupada en la Odeca, la cual en su carta constitutiva (art. 1) estableció que uno de los objetivos de la organización era asegurar las resoluciones pacíficas de los conflictos que pudieran surgir en la región. Para Caldentey del Pozo (2004); "El llamado MCCA fue desmoronándose debido a las presiones de los partidarios de la estrategia del libre comercio frente al modelo de sustitución de importaciones, a los excesos proteccionistas y otros errores del proceso y ante el desarrollo de los conflictos que explotaron en la región en los años ochenta"(pp. 8 y 9). Los sucesivos años, setentas y ochentas, además de no circunscribirse a ningún paradigma o modelo específico de integración, no fueron favorables para superar las dificultades, que además estuvieron atizadas por el desinterés y dudas de las clases políticas y de las fuerzas tomadoras de decisiones.

Con los ánimos renovados, impulsados por la necesidad de acabar con los conflictos bélicos en la región, los mandatarios centroamericanos expresaron su voluntad de revisar, actualizar y dinamizar el proceso de integración económica y social de la región y de establecer los procedimientos para la pacificación (Monterrosa, 2008). A partir de los acuerdos de Esquipulas se logra una estabilización regional en el año 1990, período en el cual se dio lugar a reformas que permitieron abandonar los períodos de crisis e iniciar una tercera etapa del proceso de integración. En la reunión de Antigua (1990), los presidentes acordaron impulsar, reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración. Para Caldentey del Pozo (2004),

[...] de esta sucesión de reuniones y negociaciones surge el nuevo marco conceptual, jurídico e institucional de la integración centroamericana: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), formado por los cinco países miembros del MCCA en los años sesenta más Panamá y Belice como miembros del SICA y la República Dominicana, que participa como observador en alguno de los acuerdos y dimensiones de la integración.

El Protocolo de Tegucigalpa, que modifica la segunda carta de la Odeca, crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como nuevo marco jurídico político e institucional en todos los ámbitos de la integración. En la actualidad, este protocolo es el instrumento constitutivo y normativo principal que regula la institucionalidad del SICA, suscrito en el año de 1991 y vigente desde el año de 1993. El Tratado determina la organización política de la integración centroamericana, compuesta por órganos de carácter vertical y horizontal, y las competencias funcionales que las instituciones creadas poseen. Luego, otros tratados principales y complementarios del sistema regulan en virtud de las disposiciones de este (Salazar Grande, 2010).

En 1993, con la suscripción del protocolo de modificación al Tratado General de Integración Económica (TGIE), conocido como Protocolo de Guatemala, se renueva la institucionalidad económica del SICA y señala actividades necesarias para la realización de la integración económica. Este protocolo configura la posibilidad del avance, por parte de dos o más Estados, en la integración económica. En este momento se genera una bifurcación de la institucionalidad regional dentro del proceso de integración, puesto que el llamado subsistema económico posee una plena actuación autónoma en la actual organización política del sistema. No existe coordinación de agendas entre la secretaría general y la secretaria de integración económica y ambas organizan programas y proyectos de naturalezas que resultan poco armónicas para definir la dirección del proceso en su conjunto.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática fue suscrito en San Pedro Sula, Honduras, en 1995. Dicho instrumento instituyó lo que se denomina el modelo centroamericano de seguridad democrática, el cual se basa, declarativamente, en la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respecto de los derechos humanos en los Estados centroamericanos.

También en 1995, en Cerro Verde (El Salvador), se suscribió el Tratado de la Integración Social. Si bien es cierto que el Protocolo de Tegucigalpa creó una estructura organizacional que abarcó diversas dimensiones, entre ellas la social, reconociendo el principio de desarrollo humano, de acuerdo con lo expuesto por Miranda (2012):

[...] este tratado plantea en su contenido una agenda de desarrollo consistente con lo que simultáneamente el PNUD empezaba a sistematizar por medio del concepto de Seguridad Humana, ya con una agenda de desarrollo humano [...] aborda el tema de la seguridad haciendo una adecuada distinción entre seguridad “interna” concentrada en las personas (afín al enfoque de Seguridad Humana) y sus bienes con respecto a la seguridad regional (afín al enfoque de Seguridad multidimensional). Regula además la organización e institucionalidad de la seguridad regional, creando así el primer diseño y gobierno en la materia, naturalmente imperfecto como toda construcción humana, pero ciertamente destacable en el sentido de gestionar regionalmente el tema de la seguridad (art. 3 del Protocolo de Tegucigalpa).

El Tratado de Integración Social (Tisca), define la estructura organizativa del mismo, cuyos órganos regionales disponen de competencias normativas para alcanzar las disposiciones y objetivos establecidos en el instrumento jurídico que le da nacimiento. La llamada integración social centroamericana dispone de una diversidad de sectores en las que actúan entidades responsables de su funcionamiento.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), origen del Tisca, se ha constituido desde 1994 en eje transversal del desarrollo y es elemento integral e inseparable de las medidas adoptadas por los países centroamericanos en el campo político, económico, ambiental y educativo/cultural. El subsistema comprende sectores como género, trabajo, salud, vivienda y migraciones, entre otros (Miranda, 2013)⁵.

2. Características institucionales del SICA. El reparto de competencia y la toma de decisiones

La normativa jurídica que emanó de la creación del SICA es, hoy por hoy, muy profusa y compleja. El llamado “derecho comunitario” se deriva de los tratados de integración y se ajusta con la adopción de decisiones surgidas de órganos supraestatales que se caracterizan por la letra de los instrumentos, de aplicación inmediata y eficacia directa dentro de los EM; es decir, que no deben requerir acto de implantación en el ordenamiento interno. La norma nos señala la importancia práctica de esta diferenciación

5 La Alides destaca el amplio desarrollo de la temática social, siendo el primer instrumento regional mediante el cual los Estados centroamericanos se comprometen a garantizar la calidad de vida, la participación social en un ambiente de democracia; el acceso a la educación y a la salud; la seguridad alimentaria y nutricional; el respeto a la diversidad étnica y la pluralidad cultural; la eliminación de cualquier forma de discriminación; la promoción de la participación de la mujer en el desarrollo; y la superación de la pobreza con carácter prioritario, planteando incluso la creación de mecanismos de seguimiento (Pérez, Soto de la Rosa y Pellandra, 2012, p. 10).

entre derecho internacional, de integración, comunitario e interno, a fines de determinar si estamos frente a un proceso avanzado o no de integración (Valle González, 2001).

Los órganos que componen el SICA, de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 12 son: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Otros órganos de la estructura principal del SICA son el Parlamento Centroamericano (Parlacen), la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo.

2.1. La Reunión de Presidentes (RP). En virtud del artículo 14 del Protocolo de Tegucigalpa -PT-, las decisiones de la RP, se toman por consenso. Por su parte, el artículo 13 del PT indica que la RP es el órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana. La RP está integrada por los presidentes constitucionales de los EM del SICA y se define como un órgano de deliberación política, cuya función principal es:

[...] 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 verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones (artículo 15.a PT).

La RP se reúne ordinariamente cada semestre, y extraordinariamente cuando así lo decidan los mandatarios. Sus reuniones se realizan en el marco de la Presidencia *Pro Tempore* (PPT)⁶, a cargo de uno de los EM, el cual se ejerce de manera consuetudinaria⁷, con un rol de “vocero” de Centroamérica, como ente articulador político del sistema, durante el semestre posterior a la realización de la última reunión ordinaria de presidentes (Miranda, 2013; Reglamento de la Presidencia *Pro Tempore*). Godoy de Cardoza (2010) manifiesta que, dados los vacíos existentes en el Reglamento de la PPT, en la práctica se fomenta una falta de continuidad en los proyectos impulsados, ya que las agendas que cada país ejecuta están ligadas a la prioridades nacionales, convirtiendo así a la agenda de la integración en una suma de agendas-país inconclusas, con dificultad de hacer progresar la integralidad de los temas abordados, lo cual representa un obstáculo más a la integración y hace necesarios los cambios en la regulación y actuación de la figura.

6 La Presidencia *Pro Tempore* (PPT) es la función que ejerce un EM del SICA, de articulación entre los gobiernos y los órganos e instituciones del sistema, para el desarrollo continuado de la Agenda de la Integración Regional, durante un período de seis meses según el orden de rotación establecido en este reglamento. Esta función será ejercida en todos los órganos del SICA (artículo 2 del Reglamento de la Presidencia *Pro Tempore* del SICA, 2009).

7 Desde el funcionamiento de la RP como órgano del SICA, se ha venido utilizando en la práctica la figura de un presidente de dicho órgano, al que por costumbre se le ha denominado Presidencia *Pro Tempore*. Esta puede definirse como el cargo que ejerce un Estado o Gobierno que es miembro del SICA, durante un período de seis meses, en el tiempo que le corresponde, según el orden de alternancia geográfico de norte a sur, comenzando por Belice y terminando en Panamá, con el fin de hacer posible el funcionamiento de los órganos e instituciones del SICA; especialmente de aquellos en que su función es temporal o no permanente (Salazar Grande, 2010).

De otra parte, resulta oportuno recordar que el mismo PT, en el segundo párrafo de su “Considerando” determina que todo el sistema institucional debe dar seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y coordinar su ejecución. Por ello, nos adherimos al criterio expresado por Blanco Fonseca (2010), quien en virtud de este precepto razona que el que los demás órganos centrales del sistema deban dar seguimiento y asegurar la ejecución de las decisiones adoptadas del órgano principal, hace patente una notoria subordinación de operatividad intergubernamental en su proceso de toma de decisiones. Esto significa que el impulso del proceso de integración de Centroamérica, en tanto a su orden institucional y decisional, es competencia exclusiva de los gobiernos nacionales de cada EM. Es decir que, como argumenta Blanco Fonseca, hoy por hoy, el proyecto de la integración centroamericana y sus posibles beneficios corresponden en gran medida a la clase gobernante de la región, la que protagoniza casi todos los papeles, al menos los más importantes, en la institucionalidad del sistema (Blanco Fonseca, 2010: 68). Tal aseveración encuentra fundamento en lo determinado en el artículo 14 del Protocolo de Tegucigalpa, que establece que la Reunión de Presidentes solo puede adoptar decisiones por unanimidad debido a que cada EM tiene derecho a un voto, por lo que el consenso se interpreta como una especie de “unanimidad tácita”, donde solamente existe acuerdo general cuando Estado alguno no presente una objeción importante. En consecuencia, en este órgano no es posible que se puedan adoptar decisiones por medio de la mayoría cualificada (un aspecto esencial de la supranacionalidad que garantiza legitimidad en la toma de decisiones y no permite que una pequeña minoría pueda estancar el avance del proceso), lo cual implica la posibilidad de que en muchos casos el proceso de integración y el sistema no avancen a la hora de adoptar decisiones importantes, pues cada Estado miembro conserva un derecho de veto (Blanco Fonseca, 2010: 68)⁸. Salazar Grande y Ulate Chacón (2013) encuentran que concentrar el poder constituyente y legislativo en la Reunión de Presidentes constituye un error jurídico inconsistente con los principios de “equilibrio de poderes” e “independencia de órganos horizontales”, puesto que hay coincidencia entre los funcionarios que deciden las políticas principales de la integración con los que están facultados para crear, modificar o sustituir las estructura orgánica vertical y horizontal del sistema.

En opinión de quien escribe, ni con la aprobación en 2013 del Reglamento para la Adopción de Decisiones, que derogó el Reglamento de Actos Normativos del SICA de 2005, se logra solucionar el problema, puesto que con estos instrumentos se reconocen los poderes normativos, motivados por el Protocolo de Tegucigalpa a la Reunión de Presidentes, lo cual se considera inadecuado por contribuir a una excesiva concentración de poderes decisionales a través de mandatos emitidos mediante declaraciones a un órgano que tiene como función principal la orientación y dirección política del sistema. Algo más próximo a la atribución de poderes ejecutivos y no legislativos. Tampoco es coherente que un órgano de menor rango, como es el Comité Ejecutivo, determine competencias y procedimientos de toma de decisiones de

⁸ Un ejemplo claro de esta regulación fue la decisión de la reincorporación del Estado de Honduras al SICA, después del golpe de Estado en 2009, la cual no fue posible mientras la Reunión de Presidentes no lograba un consenso en su seno, debido a que el Estado de Nicaragua aún vetaba tal posibilidad (Blanco Fonseca, 2010).

su superior. No obstante, el panorama no debe valorarse de forma tan desalentadora, puesto que no es difícil percatarse que el intergubernamentalismo permite precisamente ese manejo de las decisiones, lejos de compromisos coercitivos para los Estados que responden a sus intereses nacionales o de sus actores políticos y económicos, lo cual hace menos resilientes a las instituciones creadas. Es decir, que en un sistema de decisión supranacional no necesariamente se defiende el interés general de manera más sistemática que en otro intergubernamental en el que los Estados disponen de más voluntad y conciencia al momento de comprometerse, lo cual puede garantizar en mejor medida el cumplimiento de las decisiones tomadas y en consecuencia fortalecer la institucionalidad del sistema, en cuanto a las competencias otorgadas. Con esto nos atrevemos a relativizar los posibles efectos de una evolución del proceso de toma de decisiones hacia una dimensión supranacional. Nos planteamos, además, que dicha evolución es políticamente imposible en las circunstancias políticas actuales. Esta consideración se infiere tomando en cuenta posibilidades reales de avance del sistema de toma de decisiones y reparto de competencias. O sea, siendo más objetivos, realistas y pragmáticos.

Por otra parte, se considera certera la explicación que ofrece Malamud (2000: 3-4), al buscar una explicación de la perduración de este “sistema de integración intergubernamental” con marcados rasgos de presidencialismo en la configuración de la institución central del SICA, que no dista de la realidad de otros procesos similares en América Latina. Al respecto, este autor manifiesta:

La influencia de los ejecutivos nacionales sobre los procesos de integración, y sobre la política exterior en general, puede variar en función del diseño institucional –según se trate de democracias presidencialistas o parlamentarias, o según la constitución procure el equilibrio de poderes o su concentración... cuanto mayor sea la concentración de poder en los ejecutivos nacionales y menor sea el grado de institucionalización regional, mayor será la capacidad de los jefes de gobierno para influir – sea para impulsar, conducir o detener— el proceso de integración (Malamud, 2000).

Malamud presenta otra variable que resulta convincente para explicar el letargo en el avance del proceso y la asunción de las decisiones tomadas en el seno de los órganos regionales, indistintamente que se trate a estos como de carácter supranacional o intergubernamental, referida a la “homogeneidad entre los tipos de gobierno de los estados miembros”.

Similar a la problemática de geometría variable o asimetrías en la integración de países con distintos niveles de desarrollo, también resulta confuso administrar un bloque regional con instituciones domésticas demasiado incongruentes con la institucionalidad regional. Es decir, refiriéndonos propiamente al reparto de atribuciones, la producción de “mandatos” con efectos *erga omnes* aplicables de forma directa e inmediata a los Estados miembros por intermediación de otros órganos del sistema, si no surgen de las instituciones internas facultadas para ello, es decir, de los poderes legislativos de cada

Estado Miembro del SICA. Esto hace que en la medida de la conveniencia, cada Estado invoque su derecho y el respeto a sus instituciones internas, su autodeterminación y soberanía.

En síntesis, si bien es cierto que el intergubernamentalismo extremo puede implicar la ausencia de un contrapeso institucional de la organización regional, es también verdad que logra materializar un conveniente balance de pesos y contrapesos entre los países miembros. Como se ha verificado, la existencia de un marco jurídico institucional efectivo, muchas veces soslayada por los vaivenes políticos de los Estados del SICA, tiene como efecto el anclaje de su desarrollo e incluso ha contribuido a ciertos retrocesos en función de las variaciones en la voluntad política de los jefes de gobierno. Resulta indispensable valorar con sigilo la poderosa influencia de los actores, cuyas acciones propugnan -tal vez no deliberadamente- el intergubernamentalismo, no para alentar de manera negativa las perspectivas de avance, sino para contribuir a determinar nuevas estrategias para propiciar la consolidación y crecimiento de las proyecciones de la integración.

2.2. Los consejos de ministros (CM). Este órgano se integra por los ministros del ramo de cada Estado miembro del SICA (Economía, Ambiente, etc.). Cada miembro es nombrado directamente por su respectivo presidente, en función de la persona que ostente el cargo a nivel interno de cada Estado o quien sea delegado para tales efectos, en virtud de los poderes plenos que puedan ser otorgados. En lo que respecta a la toma de decisiones, en el caso del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las de fondo tienen lugar por consenso y cuando existe duda sobre si es cuestión de fondo o de procedimiento, por mayoría (artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa). A la fecha no existe una definición de lo que es una cuestión de fondo o de forma y en la práctica todo se adopta por consenso.

En lo que respecta al Consejo de Ministros Sectoriales, cada miembro tiene un solo voto. La unanimidad tácita antes referida encuentra aplicación en este órgano también. Así queda claro en el artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa: “En el Consejo de Ministros, cada Estado Miembro tendrá sólo un voto. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por consenso”. Al igual que en la Reunión de Presidentes, sus decisiones se toman bajo un enfoque de carácter eminentemente intergubernamental. El poder normativo de este órgano, de conformidad al artículo 7 del Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, se ejerce por medio de resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones. Dichas “decisiones” deben estar dirigidas a desarrollar y a ejecutar las disposiciones emanadas de la Reunión de Presidentes. Tal afirmación se ha dejado manifestada en el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa:

Corresponde al Consejo de Ministros dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión.

Por otra parte, es importante mencionar el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa:

[...] las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal. No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieran objetado.

En palabras de Blanco Fonseca (2010, p. 70), el desatino de esta regulación se encuentra en que “los actos normativos [derecho derivado del SICA] emanados del Consejo de Ministros son jerárquicamente inferiores respecto a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros”. Entonces, al poder invocar cualquier Estado miembro su legislación interna para invalidar o para evadir la aplicación del derecho de la integración centroamericana en su territorio, no hace más que desvirtuar la naturaleza supranacional y frenar las actuaciones de este órgano colocándolo por debajo de la institucionalidad interna, siquiera, de un órgano internacional sin ningún carácter vinculante. Con tal desafortunada regulación, hacemos nuestras las palabras de Blanco Fonseca (2010), quien expresa que “se desconoce la importancia y necesidad de una serie de elementos y principios básicos de un sistema serio de integración de Estados, como son el principio de primacía y el de uniformidad del Derecho de la integración”. Con respecto al principio de primacía, esta disposición del Protocolo de Tegucigalpa es contradictoria porque deja en una posición de infralegalidad al derecho de la integración centroamericana en relación con los ordenamientos jurídicos internos de los EM. Es decir, que en caso de contradicción con las leyes internas de sus miembros “la normativa derivada del SICA debe adecuarse a las leyes estatales y no al contrario” (Blanco Fonseca, 2010, p. 71). Igualmente, respecto al principio de uniformidad, esta disposición es contradictoria también porque el Derecho de integración se podría redactar y por lo tanto interpretar y aplicar en términos distintos para cada Estado miembro, una vez que el consejo acomode sus decisiones a las diferentes legislaciones internas. Esto podría generar que no todos los Estados miembros del SICA tuvieran los mismos derechos y obligaciones. Por tanto, se considera que “no tiene justificación que los actos normativos del SICA no tengan reconocida una posición supralegal en los ordenamientos jurídicos nacionales, igual que los tratados internacionales, en relación con las leyes estatales anteriores contrarias” (Blanco Fonseca, 2010, p. 71).

Apoyando esta postura, agregamos que se verifican inconsistencias conceptuales edificando la paradoja entre principio de autonomía funcional y el intergubernamentalismo de los órganos, ya que el art. 8 del Protocolo de Tegucigalpa establece que los órganos e instituciones de integración gozarán de “autonomía funcional”. No obstante, desde que su órgano supremo tiene un carácter eminentemente intergubernamental se hace inalcanzable esta autonomía, pues la mayoría de los otros órganos o instituciones están conformados por funcionarios de gobierno que dependen jerárquicamente de sus presidentes respectivos. Tanto la Reunión de Presidentes como el Consejo de

Ministros son los órganos dominantes, pero sus decisiones solo pueden ser tomadas por consenso, lo que provoca la fragmentación de las decisiones, o bien están limitadas al veto de cualquiera de sus miembros. Esto es un problema que se agranda en la medida que se reflejan hostilidades entre los Estados miembros, como se ha visto en varias ocasiones (por ejemplo en el caso de Honduras, tras el golpe de Estado; o en la controversia entre Nicaragua y Costa Rica por el Río San Juan). En opinión de quien escribe, las técnicas prevalecientes en los tratados de integración son de carácter común y exclusivas y, evidencian una falta de congruencia entre las facultades de los órganos y las carencias institucionales que permitan implementar sus funciones y competencias.

Dicho esto, conviene reiterar y explicitar la postura sostenida con anterioridad, relativa al reconocimiento de la existencia de un “modelo intergubernamental no desalentador” en el proceso de integración del SICA. Desde la óptica doctrinaria y bajo el reflejo del proceso de integración europeo, Mariscal (2003) nos explica que:

[...] el intergubernamentalismo preserva a los Estados como sujetos básicos en el escenario mundial y les ayuda a realizar sus tareas domésticas...se supone que en la convergencia de los gobiernos se crea un institucionalismo intergubernamental para la elaboración de políticas comunitarias y procedimientos decisorios más centralizados.

El punto de partida es la confección de un marco racionalista, en términos de maximización de beneficios y minimización de costos, así como la adecuación de medios y fines. Los gobiernos, de manera racional, formulan primero las preferencias nacionales, que son confrontadas posteriormente con las de otros gobiernos miembros en negociaciones interestatales, y finalmente se elige poner en común o delegar soberanía o no en las instituciones supranacionales a fin de garantizar los acuerdos⁹. Es decir, que aún con el modelo intergubernamental es necesaria la puesta en común de órganos e instituciones cuyas competencias estén delimitadas. De conformidad con la concertación de intereses por parte de los Estados, será necesario el establecimiento de basamentos jurídicos que permitan la pervivencia de las decisiones tomadas por los órganos supraestatales. Esto es observable en el SICA, pero más claramente en el subsistema económico (ejemplo resoluciones del Comieco, como el Cauca y Recauca) y en menor medida en el subsistema político. El avance de la integración en materia económica obedece a la dinámica de los actores económicos de cada Estado, que ejercen influencia en las decisiones políticas de sus gobernantes. Puede decirse entonces que en la medida que estos intereses se mueven, puede dar lugar, según las necesidades de los actores, a la creación de instituciones comunitarias con mayores o menores competencias, hechas a la medida de los intereses que subyacen y se manifiestan. Se intuye que, dependiendo de la naturaleza de las decisiones y los intereses que de otros sectores internos devengan, es posible provocar el fortalecimiento y ordenación de los órganos del sistema de la integración.

⁹ Moravcsik, citado por Mariscal, 2003, p. 31.

Como se mencionará en apartados posteriores, se cree necesaria la sistematización de los instrumentos regionales y la armonización de los ordenamientos nacionales a fin de propiciar la convergencia dentro de la dispersión y vacíos regulatorios del derecho comunitario centroamericano. Esto permite establecer las bases cardinales necesarias para lograr su coexistencia y real eficacia. La idea tiene como fundamento el modelo que desde el punto de vista dogmático jurídico debe asumir el derecho de la integración con respecto al derecho interno en la región, sobre la base del respeto a las peculiaridades propias de cada país.

2.3. El Comité Ejecutivo (CE). De conformidad con el artículo 23 del Protocolo de Tegucigalpa, el CE es parte, junto con la Secretaría General, de los denominados “órganos permanentes” del SICA y tiene como función principal ejecutar o coordinar los mandatos que se deriven de la Reunión de Presidentes y de los consejos de Ministros en sus diferentes composiciones. Por su parte, el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa, señala que el Comité Ejecutivo estará integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros, quienes serán nombrados por sus presidentes por intermedio de los ministros de Relaciones Exteriores.

Respecto del proceso de toma de decisiones del Comité Ejecutivo, se infiere, por la habida falta independencia institucional u orgánica, que también deben ser tomadas por aquel consenso y por la unanimidad tácita. Conviene recordar que, si bien es cierto que el CE forma parte de los órganos creados por el Protocolo de Tegucigalpa, no fue hasta 2008 que inició su funcionamiento efectivo, en virtud de las disposiciones de la XIX Reunión de jefes de Estado y de Gobierno y la aprobación de su reglamento en 2007 por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Además, es oportuno mencionar que no fue hasta el 19 de marzo de 2012 que dicho comité aprobó su propio Reglamento de organización y funcionamiento (Miranda, 2013).

2.4. Secretaría General del SICA (SG-SICA). La SG-SICA está dirigida por el secretario general, nombrado por la Reunión de Presidentes por un período de cuatro años. El secretario general es el más alto funcionario administrativo del SICA y tiene la representación legal del sistema (artículos 25 y 26 del Protocolo de Tegucigalpa). Según Salazar Grande y Ulate Chacón (2013), La SG-SICA debe trabajar de forma conjunta con la Presidencia *Pro Tempore* -PPT, de conformidad con lo normado por el reglamento de esta última. Así debe dar continuidad a las agendas de la RP y transmitir toda la información sobre su estado de cumplimiento a la siguiente PPT, con el fin de que esta pueda realizar sus funciones consecuentemente a los puntos agendados, como depositaria y fedataria.

Aunque no existen disposiciones en el PT que determinen cómo tomará las decisiones, se deduce que la SG-SICA, por su constitución unipersonal, toma las decisiones conforme el sano criterio de quien ostenta el cargo de secretario general, en virtud de su nombramiento. El secretario general, junto con el personal de la SG-SICA, son funcionarios regionales, de vocación integracionista, con un alto grado de

independencia e imparcialidad. El PT establece que no deben “recibir instrucciones, ni obedecer a ningún Estado miembro” y que los Estados deben respetar su “carácter centroamericano”, no tratando de ejercer influencia sobre alguna de sus funciones (artículo 27).

2.5. La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Es la encargada de asegurar el respeto del derecho comunitario, constituido por el PT y sus instrumentos derivados y complementarios. La CCJ y el Parlamento Centroamericano son los únicos órganos del sistema cuyas decisiones no se toman por consenso¹⁰. La CCJ se compone, según su estatuto (artículo 8) y su Reglamento general de 1995, con uno o más magistrados de cada Estado miembro, elegidos por las cortes supremas de justicia que tengan ratificado el Protocolo de Tegucigalpa y el mismo estatuto de la CCJ. La duración en el cargo es de diez años, con posibilidad de ser reelectos y con respectivos suplentes. Sus miembros cuentan con inmunidad y privilegios diplomáticos.

De acuerdo al artículo 35 de la Ordenanza de Procedimientos de la CCJ, los actos decisorios de la Corte se toman con el voto favorable de la mayoría absoluta de los magistrados que la integran. Los magistrados disidentes pueden expresar su criterio dentro de las mismas resoluciones emitidas. Su estatuto fue suscrito en la Cumbre de Presidentes del 10 de diciembre de 1992, pero solamente Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador, lo han ratificado, entrando en vigencia hasta el 2 de febrero de 1994. El resto de países lo tienen en proceso de ratificación. En el caso de Costa Rica, el expediente legislativo de ratificación se encuentra archivado con un dictamen negativo de la Corte Suprema de Justicia, en diversas sentencias de la Sala Constitucional (sentencias 4638-96, 4640-96 y 6619-99) (Ulate Chacón, 2008).

La Corte es el órgano jurisdiccional regional que debe resolver toda controversia sobre la aplicación e interpretación del derecho comunitario surgido de los instrumentos regionales originarios y derivados, a excepción de las controversias comerciales entre Estados del SICA, lo cual fue excluido de sus competencias a raíz de la Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa, en su artículo 35, que realizaron los presidentes centroamericanos en el año 2002. Conviene puntualizar dos aspectos de la enmienda. Primero, con la aprobación de la enmienda, se introdujo una excepción a las competencias jurisdiccionales de la Corte, sometiendo la resolución de las controversias comerciales al Consejo de Ministros de Economía en virtud del “Mecanismo de solución de controversias de 2006”, enfocado en el arbitraje. Resultó novedoso que la tal enmienda dispusiera de una sanción a los incumplidores del laudo arbitral, consistente en la suspensión de beneficios. En segundo lugar, según la sentencia de la CCJ del 1 de diciembre del año 2006, en el año 2003 la Confederación de Agentes Aduaneros de la Cuenca del Caribe (CAACC), interpuso demanda contra la Reunión de Presidentes,

¹⁰ Según lo expresado en el artículo 36 del estatuto de la CCJ que reza: “Todas las decisiones de La Corte y de sus Salas o Cámaras se tomarán con el voto favorable de al menos la mayoría absoluta de los que las integran. [...]” y el artículo 12 del Tratado constitutivo del Parlacen, que literalmente dispone: “Votaciones: La Asamblea Plenaria adoptará sus decisiones con el voto favorable de la mitad más uno del total de diputados, salvo los casos especiales que se contemplan en este Tratado o se establezcan en el Reglamento Interno. El quórum se integra con 64 diputados”.

con acción de nulidad a la enmienda de 2002, aduciendo vicios en su tramitación y adopción. La CCJ, en esta misma sentencia, en sus “por tanto 2 y 3”, reconoce la validez de la enmienda haciendo reservas al respecto, que en lo conducente dice lo siguiente:

Que la modalidad de solución de controversias establecida mediante la reforma del veintisiete de febrero del dos mil dos no deroga, ni modifica, ni menoscaba en manera alguna la competencia atribuida a la Corte Centroamericana de Justicia...la competencia de La CCJ será: conocer y fallar si así lo decide como árbitro de los asuntos en que las partes lo hubieren solicitado como Tribunal competente. También podrá decidir, conocer y resolver un litigio ex aequo et bono, si los interesados lo conviene...la reforma al Artículo 35 del PT a la Carta de la ODECA del veintisiete de febrero del dos mil dos sólo podrá entrar en vigor en cada uno de los Estados miembros si se está a lo dispuesto en el PT, independientemente de cualquier otra condición secundaria que se establezca en la misma.

Conviene también mencionar la polémica generada por la aplicación del artículo 22, literal f de su Estatuto, que la faculta a “conocer y resolver a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Órganos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales”. A pesar que es clara la competencia vigente de la CCJ en este ámbito, nos decantamos por considerar que la Corte no debiera conocer sobre asuntos internos de los Estados miembros en el momento y contexto en que se encuentra nuestro proceso de integración. Situaciones fácticas y brillosas han demostrado que no hay voluntades concertadas para la oportunidad de esta dinámica y por tanto merece la pena discutir su reforma. Tal es el caso de las declaraciones de inconstitucionalidad que ha hecho Costa Rica y El Salvador a los artículos que permiten a la CCJ tener jurisdicción en asuntos internos de los Estados miembros. Además, la relativización de los fallos de la Corte le resta institucionalidad porque se manifiesta una recurrente actuación opuesta de los Estados, ya que la CCJ no tiene autoridad superior jerárquica sobre los poderes judiciales nacionales. Esta situación deja cabida la falta de seguridad jurídica, tanto para los Estados, como a los particulares. Se considera que no es correcto poner a la Corte en medio de un “choque de trenes” porque la socava y debilita. Si fuese en este momento posible la aplicación de competencia semejante a la CCJ, sería asunto que deba ser renegociado por los Estados, delimitado y expresado de forma patente e indubitable en los instrumentos jurídicos originarios de la integración. La CCJ posee un aspecto, a consideración de quien escribe, de falencia normativa, particularmente cuando el acatamiento de las sentencias resulta desfavorable a un determinado Estado,

pues su estatuto no determina un proceso de ejecución en caso de incumplimiento¹¹. En el ámbito político se considera impostergable lograr que todos los miembros plenos del SICA formen parte de la CCJ ratificando su estatuto, para garantizar el balance y la ecuanimidad de sus fallos, pero se aduce que al momento de discutir las reformas se considere la atribución expresa de competencias sobre aspectos que pragmáticamente brinden la certeza de que los Estados van a aceptar su jurisdicción sin reservas y cumplir lo resuelto. Conviene la conformación de mecanismos que otorguen carácter vinculante y ejecutivo a sus resoluciones. Es inconcebible que en el sistema exista un órgano de semejante naturaleza y que solo tenga jurisdicción para algunos Estados, en relación a las conveniencias coyunturales.

2.6. Parlamento Centroamericano (Parlacen). A pesar de las facultades conferidas, el Parlacen no legisla, sino que su competencia se limita a proponer, sin ningún carácter vinculante, acciones para el avance del proceso de integración. Aunque su proceso de selección proviene del sufragio universal, tal ejercicio democrático no tiene la incidencia deseable en el proceso de toma de decisiones del SICA.

El Parlacen, está integrado por 20 diputados titulares y 20 suplentes de cada Estado, electos en el mismo proceso electoral de los parlamentos de cada país. Forman parte también del mismo los presidentes y vicepresidentes (o designados de la presidencia), de cada país, al concluir su mandato presidencial.

Las decisiones del parlamento se expresan, según el artículo 78 de su reglamento interno, por resoluciones, recomendaciones, declaraciones, pronunciamientos, dictámenes, reglamentos, opinión ilustrativa y otras, las cuales se adoptan comúnmente con los votos favorables de la mayoría simple de diputados y diputadas acreditados. Nos refiere Salazar Grande y Ulate Chacón (2013: 97) que los diputados del Parlacen no deben estar ligados a ningún mandato imperativo, de conformidad con el artículo 22 de su tratado constitutivo. Por lo demás, gozan de inmunidades y privilegios similares a las de los diputados nacionales.

2.7. El Comité Consultivo del SICA (CC-SICA). El establecimiento del CC-SICA obedeció a una exigencia de la sociedad civil para asegurar la viabilidad de una integración y desarrollo democráticos realmente participativo (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013; Santos, 2013). Se encuentra reconocido en el artículo 12 del PT, y su constitución data de 1995. El reglamento actual fue aprobado el 15 de enero de 2003 y modificado en 2012 (Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013).

11 El artículo 38 de dicho estatuto solamente establece que las resoluciones que la corte dicte son vinculantes para los Estados y organismos del sistema, agrega además que en caso de incumplimiento, la Corte lo hará saber a los otros Estados para que, utilizando los medios pertinentes, aseguren su ejecución. A pesar de esta disposición, la norma se presenta un tanto frágil e insuficiente, por lo cual el cumplimiento de las resoluciones podría resultar evidentemente inestable, por cuanto no se establecen en concreto los mecanismo de ejecución de tales resoluciones. Resulta conveniente en este punto traer a colación, la distinta regulación que posee el artículo 228 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el cual faculta a la comisión para emprender acciones en contra de un Estado miembro, que no cumple las sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, como es la imposición de multas coercitivas que deberán ser solventada por el Estado miembro afectado.

El CC-SICA se erige, según su reglamento, como órgano regional representante de la sociedad civil organizada, y busca asegurar la participación democrática regional con propósitos integracionistas. Está conformado por más de 30 organizaciones representativas de distintos sectores empresariales, obreros, campesinos, agricultores, cooperativas, indígenas, universidades, oenegés, y municipios, entre otros. Su función principal es la de asesorar a la SG-SICA sobre la política de la organización regional y el proceso de integración centroamericana. Para la toma de decisiones internas, el CC-SICA se somete a la regla de la unanimidad (artículo 18 de su reglamento).

Sobre este órgano, se coincide con Grinspun y otros, 1999, citados por Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013, quienes concluyen que el impacto y participación real del CC-SICA no ha alcanzado los resultados esperados, sobre todo por la falta de voluntad política de los gobiernos de turno, de permitir una participación más activa y abierta de la Sociedad Civil.

Por su parte, Santos Carrillo (2013, p.35) nos identifica tres tipologías de causas que limitan el desempeño del CC-SICA:

En el orden interno, están relacionadas con su debilidad institucional u organizativa, y son muy significativas: escasa apropiación del verdadero significado de la integración, falta de responsabilidad a la hora de afrontar la sostenibilidad económica y financiera del Comité, debilidad institucional en la mayoría de las organizaciones, escasa articulación estratégica y organizativa, deficiencias en los reglamentos, carencia de procesos de comunicación, etc. Las de orden externo se centran en la desconfianza de la esfera gubernamental para considerarlos como interlocutor legítimo: falta de voluntad política, de información acerca del proceso y del significado de la sociedad civil, de apoyo financiero. Por último, las de orden sistémico tienen como origen las propias deficiencias jurídico-institucionales del SICA. De acuerdo a lo anterior, pensamos que la irrelevancia del CCSICA ha sido fruto tanto de la debilidad interna y heterogeneidad del Comité como de las deficiencias de la construcción institucional del SICA. Existen también obstáculos procedentes de factores estructurales y de agentes externos al SICA, aunque directamente relacionados con él, como son las derivadas de la cultura política (caudillismo, autoritarismo, opacidad, clientelismo, falta de transparencia y rendición de cuentas), la debilidad de las sociedades civiles nacionales o la tendencia al corporativismo”.

2.8. A modo de síntesis. Después de abordar la naturaleza de las instituciones del SICA más relevantes en el proceso de toma de decisiones y reparto de competencias, otras dos cuestiones llaman poderosamente la atención. La primera es la ausencia de definiciones de competencias explícitas a los órganos de la integración, en cuanto a determinar los poderes en la implementación de políticas dirigidas al logro de los objetivos del SICA, subrogando todas las materias competenciales a los Estados miembros. Un efecto más de la configuración intergubernamental del SICA.

Refiriéndonos siempre a la SG-SICA, llama la atención el problema de coordinación de esta con la Secretaría de Integración Económica (Sieca), las cuales tienen sedes en distintos países y no contemplan uniformidad o puntos de contacto en las direcciones de la programación de acciones derivadas de sus planes y proyectos operativos. Como se ha dicho antes, existe una bifurcación entre las actuaciones del subsistema político y económico. Aunque Salazar Grande y Ulate Chacón (2013) destacan la coordinación que ha tenido lugar en algunos aspectos a través de los directores generales respectivos.

3. Episodios de reforma institucional del SICA. Resumen de análisis y principales resultados e impactos en el proceso de integración centroamericano

Con respecto a los episodios de reforma, Caldentey del Pozo (1997), señala que después del entusiasmo de los primeros años de la integración, en cuanto el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) rompió el período de elaboración de los nuevos tratados, se instaló en la integración centroamericana el debate sobre los defectos que tenía el marco institucional creado por los primeros protocolos. Concretamente identifica cuatro: la propuesta de 1997 basada en el informe BID-Cepal; la reforma de la Comisión *Ad hoc* para la reforma institucional, 2004; la reforma derivada del mandato presidencial de 2009, y la reforma institucional derivada del plan de acción para la revitalización de la integración centroamericana del año 2010. El siguiente cuadro identifica este proceso:

Episodio	Mandato presidencial que da pie a la reforma	Fechas de inicio y final	Mandato de Secretaría General con el que coincide	Aspecto destacado en la propuesta de reforma
Propuesta de 1997 basada en el informe BID-Cepal	XVI Cumbre de presidentes celebrada el 30 de marzo de 1995	1997-2003	Roberto Herrera Cáceres (hondureño: 1993-1996), primer secretario del SICA; los nicaragüenses Ernesto Leal (q.e.p.d.) (1997-1999) sucedido interinamente hasta culminar el mandato por Mauricio Herdocia en el año 2000 y en parte, el salvadoreño Oscar Santamaría (2001-2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de secretarías • Presupuesto común • Transformación del BCIE • Reforma del Parlacen y de la CCJ • Propuesta de elaboración de tratado único
Reforma de la Comisión <i>Ad hoc</i> para la reforma institucional, 2004.	XXIII Cumbre de diciembre de 2003	2004-2008	Oscar Santamaría y Anibal Quiñonez, hondureños, hasta 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de reglamento de actos normativos de 2005 • Constitución del Comité Ejecutivo, 2008 • Promoción de la Comisión de Secretarías

Episodio	Mandato presidencial que da pie a la reforma	Fechas de inicio y final	Mandato de Secretaría General con el que coincide	Aspecto destacado en la propuesta de reforma
Mandato presidencial 2009.	Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA del 15 de enero de 2009	2009-2010	Juan Daniel Alemán (guatemalteco, 2009-2012)	<ul style="list-style-type: none"> No tuvo plan formalmente aprobado Interrumpido por el golpe de Estado en Honduras (2009) Ordenación institucional y planificación
Reforma institucional derivada del plan de acción para la revitalización de la integración centroamericana del año 2010.	Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, en San Salvador, el 20 de julio de 2010	2011 hasta la fecha	Finales del mandato de Juan Daniel Alemán, breve mandato de Hugo Martínez e inicio de Victoria Velásquez de Avilés. Los dos últimos salvadoreños.	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento para la adopción de decisiones del SICA Revisión de reglamentos y generación de nueva normativa por Comité Ejecutivo Reglamento de nombramientos
Fuente: construcción propia a partir de lo encontrado por Caldentey del Pozo en 2004 y 2010, White Gómez (2008) y de Umaña García (2003).				

3.1. La propuesta de reforma de 1997 basada en el informe BID-Cepal. Esta propuesta se establece a partir del mandato de la XVI Cumbre de Presidentes celebrada el 30 de marzo de 1995, la cual posee un alcance global a toda la institucionalidad del SICA en cuanto a su ordenación interna administrativa, más no en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad y mejora del proceso de decisiones. Caldentey del Pozo (2010: 232), expresa que:

[...] antes de 1997 ya era evidente que el entramado institucional generado por el Protocolo de Tegucigalpa y los acuerdos posteriores planteaba algunas dificultades de importancia. Los acuerdos de los 90 no fueron excesivamente innovadores en materia institucional y la renovación del proceso consistió en añadir institucionalidad a la ya existente.

En la parte conducente del mandato presidencial, los jefes de Gobierno y Estado de Centroamérica acordaron solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del Grupo Consultivo Regional de Centroamérica (GCR-CA) que, en coordinación con la Cepal, efectuasen, como un esfuerzo complementario de las acciones que se realizan, 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 de acuerdo a las prioridades y términos de referencia que fuesen aprobados por el órgano principal de coordinación del SICA. Con esta solicitud, los presidentes instruyeron a las entidades de la integración regional para que brindaran su más amplia colaboración en estos trabajos.

Se declaró tener como alta prioridad contar con una estrategia regional de capacitación de los recursos humanos, tomando en cuenta las necesidades en los campos de modernización del Estado, productividad laboral y capacitación de cuadros para la integración subregional y hemisférica. Y se previno, igualmente, la proyección de un ordenamiento de las instancias nacionales y regionales que coordinan este tema y un fortalecimiento de las entidades regionales especializadas. Los presidentes decidieron abordar la reforma institucional del SICA con la racionalización como objetivo principal. Sus principales decisiones fueron las siguientes (Caldentey del Pozo, 2004): revisar las atribuciones y el número de diputados del Parlacen; derogar la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y reducir los magistrados a uno por país; unificar las secretarías del sistema; sustituir el Comité Ejecutivo por un comité de enlace. Conviene delimitar que durante el período de ejecución de los planteamientos de esta reforma (1997-2003) ocurrieron una serie de cambios producto del avance del proceso de reflexión sobre la misma reforma¹². Así se destaca la reunión presidencial en el aeropuerto de Comalapa (El Salvador), de la cual surgen como decisiones principales las siguientes (Santamaría, 2003):

1. La reducción de titulares del Parlacen, de 20 a 10 o 15 por país.
2. La reducción de los magistrados de la CCJ, de 2 a 1 por país y la modificación de la forma de contratación laboral, la cual debía retribuir por dietas en virtud de sesiones y no por salarios mensuales.
3. La unificación de las secretarías, bajo la subordinación de la Secretaría General.
4. La modificación de los estatutos del BCIE para facilitar la integración de miembros extraregionales y el nombramiento de un técnico a cargo de la presidencia, lo que evitaría las rotaciones por país.

Caldentey del Pozo (2010) encuentra que la excesiva negatividad con la que se percibía a las instituciones regionales afectaba el seguimiento de los planteamientos de esta reforma y que la delimitación de funciones a las instituciones no prevaleció sobre el enfoque de racionalización. Aunado a esto, resultó manifiesta la resistencia a las medidas por parte de la CCJ y del Parlacen, que serían las instituciones más afectadas por la reforma, en cuanto al número de funcionarios nombrados. Según el mismo autor

¹² Durante los mandatos de los secretarios generales Roberto Herrera Cáceres (hondureño: 1993-1996), primer secretario del SICA; los nicaragüenses Ernesto Leal (q.e.p.d.) (1997-1999) y su sucesor interino hasta culminar el mandato, Mauricio Herdocia en el año 2000; y en parte, el salvadoreño Oscar Santamaría (2001-2004).

(Caldentey del Pozo, 2010: 233), la campaña de estas dos instituciones permitió evitar algunos excesos de las reformas planteadas, pero ha prolongado hasta la fecha el cuestionamiento de su función en el sistema. Por otra parte, durante algunos años, el atasco de las reformas al Parlamento y la Corte, impidió el resto de las reformas propuestas. De este episodio de reforma, respecto al cumplimiento de los lineamientos de Panamá, es posible sistematizar lo siguiente:

- Secretaría General Unificada (SGU). En los Lineamientos de Panamá se decidió crear la SGU, que tendría sede única la ciudad de San Salvador e implicaba unificar la SG-SICA, Sieca, Sisca, SE-CCAD, SG-CAC, SG-CECC y Sitca en una sola secretaría, es decir, que las secretarías que tenían sede en otros países, debían trasladarse a San Salvador. Actualmente, en el ambiente de la integración centroamericana no existe una SGU en forma completa. Sobre este aspecto, es oportuno llamar la atención sobre la resistencia fáctica presentadas por la Sieca ante una eventual integración en la SG-SICA. En opinión de quien escribe, la propuesta sobre la unificación de secretarías, de cara a la racionalización pierde vigencia en la actualidad, en tanto que los avances en las tecnologías de la comunicación no hacen indispensable una unificación física, aunque sí una uniformidad organizativa. Conviene aquí retomar lo indicado por Umaña García (2006), quien menciona que en los Lineamientos de Panamá también se acordó crear una unidad responsable de la cooperación internacional. Esta decisión se cumplió, ya que la SG-SICA actualmente cuenta con una Dirección de Cooperación Internacional.
- Transformación del BCIE. En los Lineamientos de Panamá se acordó que el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE- debía acompañar el proceso de integración de una manera más cercana, concreta y directa, y se encargó a los gobernadores del banco revisar y ajustar el marco operativo y el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado (Umaña García, 2006). Tras la reunión de Comalapa, se acordó que el Consejo de Gobernadores procediera a reformar el Convenio Constitutivo; otorgar mayor autoridad al presidente del banco y que este debía ser miembro del Directorio; que finalizara la práctica de rotar la presidencia del banco y se sustituyera el nombramiento del presidente de la institución como resultado de un concurso entre los centroamericanos. Con dicha resolución se reforma el Convenio Constitutivo del banco (Umaña García, 2006: 33):

[...] la referida Resolución está vigente desde el 6 de febrero de 2003 y se considera que ha contribuido efectivamente a la transformación del Banco, acordada por los Presidentes en 1997 y 1998, por lo cual estas decisiones se pueden considerar cumplidas”.

De esta reforma son observables dos cuestiones. Primero que las decisiones presidenciales adoptadas han abordado parcialmente los planteamientos del informe BID-Cepal, coincidiendo con la valoración de Caldentey del Pozo (2010: 232), para quien los planteamientos BID-Cepal “fueron muy pertinentes y acertadas desde el

punto de vista de la racionalización del sistema”. Pero se considera que esta reforma no superó los problemas jurídicos, políticos e institucionales que perviven en la normatividad y operatividad del SICA. Las debilidades en la definición de competencias y la delimitación de facultades a los distintos órganos, en cuanto al proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva, no fue tratado categóricamente. Lo segundo observable es que no se conoció una planificación y seguimiento formal, ni delegación para la implementación de la misma, por lo que la reforma tampoco abordó el elemento de financiamiento para la puesta en marcha de la misma. Es meritorio recordar que con esta reforma los gobiernos centroamericanos convinieron en refundir los instrumentos jurídicos de la integración en un tratado único. No obstante, aunque existe algún estudio al respecto y un proyecto del mismo, es la fecha y no se ha materializado. Por su parte, Umaña García concluye que:

[...] el Proceso de Reformas de 1997 fue importante, ya que en la Declaración de Panamá II y en los Lineamientos de Panamá se adoptó una amplia gama de decisiones para reformar la institucionalidad centroamericana, las cuales se habían elaborado con base técnica y cierta visión política. Sin embargo... fueron muy pocas las decisiones de 1997 que se cumplieron completamente.

3.2. Propuesta de reforma institucional de la Comisión *Ad hoc*. Caldentey del Pozo (2010: 233), revela que “pese a la resistencia manifestada por algunas instituciones regionales, los Presidentes recuperaron la reforma institucional en la XXIII Cumbre de diciembre de 2003”. Por su parte, respecto al origen oficial de esta reforma Umaña García (2006:59) refiere que:

[...] el primer antecedente oficial para las reformas del 2004 se encuentra en la Declaración de Belice, adoptada en la XXIII Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, realizada el 19 de diciembre de 2003, donde se instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica que evaluara y sugiriera adecuaciones a las decisiones presidenciales de julio de 1997 y que presentara una propuesta de la reforma integral de la institucionalidad centroamericana. Posteriormente, el 26 de febrero de 2004, los Presidentes Centroamericanos realizaron una Reunión Extraordinaria en Guatemala donde se instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a conformar en el plazo de quince días una Comisión Ad Hoc para que elaboren una Propuesta de Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana, incluyendo el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. La referida Comisión Ad Hoc se creó y fue conformada por representantes de cada país miembro del SICA, quienes en su mayoría eran funcionarios de las Cancillerías de sus países.

Caldentey del Pozo (2010) califica a la Comisión *Ad hoc* como esencial en el proceso debido a que sus propuestas acabaron plasmadas en una serie de decisiones presidenciales. Umaña García (2006) recuerda que la comisión presentó un informe a los presidentes en la XXIV Reunión Ordinaria, señalando que el trabajo de la comisión

se había dividido en dos fases. En la primera se había trabajado en una visión global e integral del SICA, que presentaría un proyecto de Protocolo de Reformas al Parlacen y que se habían identificado y activado mandatos ya existentes, pero que aún no funcionaban. En la segunda fase se trabajaría en reformas al resto de la institucionalidad centroamericana, que abarcarían la Corte Centroamericana de Justicia y que podrían incluir reformas puntuales y urgentes a otros tratados y convenios regionales. No obstante en el mandato de “replanteamiento integral” de la institucionalidad, de nuevo los actores optaron por un conjunto acotado de “ajustes”, algunos de ellos con el objetivo de que la institucionalidad llegue a desplegar todas las instancias que fueron originalmente contempladas en el Protocolo de Tegucigalpa (White Gómez, 2008: 14).

Coincidente con los mandatos de Oscar Santamaría y Aníbal Quiñonez en la SG-SICA, la Comisión *Ad hoc* legó avances institucionales desde la reunión de diciembre de 2004 hasta diciembre de 2008, de los cuáles Caldentey del Pozo (2010, p. 234), destacaba:

- La puesta en marcha y funcionamiento regular de la Comisión de Secretarías, con la misión de promover una creciente coordinación interinstitucional, una vez abandonadas las intenciones de unificar a las instituciones en un mismo lugar.
- La puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento de las decisiones presidenciales.
- La adopción del reglamento de los actos normativos del SICA.
- El reglamento para la admisión de observadores ante el SICA.
- El reglamento para la admisión y participación de Estados asociados en el SICA.
- La elaboración, todavía en proceso, de un plan de trabajo plurianual de las instituciones del sistema que pueda facilitar la visibilidad de la agenda de la integración, reforzar la coordinación de las Secretarías y promover el alineamiento y armonización de la cooperación internacional.
- La instalación en la SG-SICA de la Dirección Ejecutiva del CC-SICA
- La constitución del Comité ejecutivo del SICA.
- La decisión de crear el Consejo Fiscalizador del SICA y su puesta en marcha.

Es oportuno mencionar, tal como también lo enfatiza el mismo autor, que este episodio de reforma contó con el importante apoyo técnico-financiero del Programa de Apoyo a la Integración Regional en Centroamérica (Pairca) de la Unión Europea. También es relevante conocer que la Comisión había realizado un diagnóstico donde, además de identificar las deficiencias, se proponían las posibles soluciones (Umaña

García, 2006). No obstante, es importante admitir que varios de estos avances no se han concretado: o bien su desarrollo ha sido muy pobre o no han tenido continuidad.

Por otro lado, resulta interesante la sistematización realizada por White Gómez (2008), respecto a la formalización y juridicidad de las decisiones tomadas en esta fase de reformas. Según esta autora, del total de 36 decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, solamente 7 tenían como propósito corregir disfuncionalidades en la práctica de conducción política del sistema, 8 estuvieron destinadas a reformar elementos de la arquitectura existente, 3 a crear o reconocer nuevas instancias de la integración. En el nivel de conducción gerencial y administrativo del sistema, 7 decisiones crearon o reconocieron instancias nuevas en el engranaje de la institución, y 9 se relacionaron con corregir la cultura gerencial/administrativa del sistema. En su opinión, el avance más importante fue:

[...] la constitución del Comité Ejecutivo, diseñado como el principal mecanismo de enlace entre gobiernos y SICA...como un órgano de control político de los gobiernos sobre la estructura regional de la integración y sobre la conducción misma del proceso, aunque también se le asignaron atribuciones de coadyuvancia en la formulación programática del sistema y en el desarrollo institucional. De las 6 atribuciones que tiene, cuatro son de naturaleza de control político al nivel regional (White, 2008: 15).

No obstante, en opinión de quien escribe, este órgano todavía no tiene consecuentemente delimitadas sus funciones en virtud de las atribuidas a la SG-SICA y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Es más, resulta contradictorio que la conducción del proceso que surge de una entidad intergubernamental, siga un proceso de seguimiento apartado de las manifestaciones de una institucionalidad común.

De lo apreciado en este episodio se considera que, aunque plausibles, los cambios devenidos de esta reforma todavía no resultan suficientes, ya que no tratan aspectos más profundos en las disfuncionalidades del proceso de toma de decisiones y la definición de competencias del sistema, de manera que se logre producir un salto cualitativo en el ordenamiento institucional. Llama poderosamente la atención que quede pendiente lo referido a la reforma del Parlacen y de la CCJ, a pesar de la decisión presidencial de modificar el Tratado Constitutivo del primero y el Estatuto de la segunda. Su reforma se ha cerrado para satisfacción de ambas instituciones en la reunión extraordinaria de presidentes de 21 de febrero de 2008, pero los principales cuestionamientos que se hacen a ambas instituciones siguen pendientes de respuesta (Caldentey del Pozo, 2010: 234). Se coincide con lo expresado por White Gómez, 2008: 17), según la cual “la mayoría de las decisiones adoptadas están dirigidas a corregir disfuncionalidades en el nivel gerencial”.

3.3. La propuesta de reforma institucional derivada del mandato presidencial de 2009. Un tercer episodio de reformas a la institucionalidad del SICA surge en los primeros meses del año 2009, basado en el mandato de revisión y modernización del

SICA procedente de la reunión extraordinaria del 15 de enero de 2009, coincidente con el nombramiento de un nuevo secretario general del SICA, Juan Daniel Alemán. Con este mandato, se instruye al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a que con el apoyo de la Secretaría General del SICA y de la institucionalidad regional, formule en un plazo de seis meses una propuesta de política de integración centroamericana con las acciones y reformas necesarias para la revisión y modernización del SICA.

Para Caldentey del Pozo (2010: 236):

Si la primera ronda de reformas en 1997 estuvo marcada por la unificación como criterio general y la segunda ronda en 2004-2005 estuvo marcada por el criterio de coordinación, esta tercera ronda en 2009 debía tener como eje la eficacia.

Entonces, sus principios rectores fueron la efectividad, eficiencia y pragmatismo. Empero, no dispuso de un plan formalmente aprobado. El proceso fue interrumpido por la crisis generada tras el golpe de Estado de Honduras, dejando inconclusos el “Plan Plurianual de Trabajo” (antecedente principal del “Plan de Acción” del SICA aprobado en 2010) y el “Plan de Reforma Institucional” que respondía al mandato del año 2009. El plan plurianual definía avances normativos, de ordenación institucional y la incorporación de instrumentos de planificación. Tuvo como instrumentos claves el apoyo del Fondo España-SICA, con la aportación de fondos ejecutados por la SG-SICA para la reforma y de la cooperación de la UE con los programas Pairca I y Pairca II. Su grado de cumplimiento fue alto en sus mandatos, a excepción de lo concerniente a la CCJ y al Parlacen, que aún están pendientes. Caldentey del Pozo (2010: 236), señala elementos que aparecen en esta nueva ronda de reformas institucionales:

[...] el análisis de la coherencia y articulación funcional entre la SG-SICA y el Comité Ejecutivo del SICA; la revisión de la relación funcional entre la SG-SICA y la Presidencia pro tempore del Sistema; el establecimiento del “Régimen del Servidor del Sistema de la Integración Centroamericana”; o el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de gestión, formulación, y seguimiento de proyectos, incluyendo la rendición de cuentas, con el fin de garantizar un mayor impacto de los mismos en el desarrollo de la región.

Se considera que el principal aporte de este episodio de reforma fue la dotación de instrumentos de planificación del sistema. No obstante, su alcance resulta parcial, en cuanto a la superación de los obstáculos de la articulación institucional y falencias normativas.

3.4. La propuesta de reforma institucional derivada del “Plan de acción de relanzamiento de la integración centroamericana en 2010”. En el año 2011, los presidentes instruyeron nuevamente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el análisis y preparación de una propuesta de reglamento único que procurase el ordenamiento de todos los organismos e instituciones del SICA, manteniendo los lineamientos del plan de acción en los siguientes temas: plan de acción de la estrategia

regional al cambio climático, gestión integral de riesgo, seguridad democrática regional, integración social, integración económica y el ya mencionado fortalecimiento institucional. En la última Reunión de Presidentes de 2012 se acordó instruir a los cancilleres a llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los órganos, consejos y secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y a presentar en un plazo no mayor de 5 meses las reformas correspondientes para garantizar la eficiencia, transparencia y participación equitativa de los mismos en todos los países miembros del SICA. A lo largo de los años este ha sido un tema recurrente, pero nunca cumplido. Este episodio de reforma coincide con los mandatos de Juan Daniel Alemán (en su última época), la breve estancia de Hugo Martínez y el inicio del mandato de Victoria Velásquez de Avilés. Manifiesta coincidencias con el episodio anterior en cuanto a su filosofía y financiación, pero tampoco llega a tocar fondo sobre aspectos de la definición del modelo de la integración y la naturaleza del proceso. Se coincide con Villalobos (2013: 149), quien plantea que “la debilidad o ausencia de una jerarquía administrativa dificulta en la práctica la labor de coordinación, más allá de lo que se adopta a través de los diferentes actos normativos y lo establecido en los Tratados”. El mismo autor señala, refiriéndose a la atomización del SICA, “la existencia de un aumento considerable de instituciones del SICA creadas por decisiones del más alto nivel político, en respuesta a la multidimensionalidad del proceso. Sin embargo, en algunos casos no se establecieron vinculaciones orgánicas sólidas y, por tanto, la consecuencia de tener relaciones sistémicas débiles entre las instituciones podría influir en la eficiencia y eficacia de sus interacciones, y por ende, en su coordinación”.

Destaca en este período la publicación del Reglamento para la adopción de decisiones del SICA, el cual trata de solventar algunas falencias del derogado Reglamento de Actos Normativos de 2005. De este nuevo instrumento resultan novedosos aspectos tales como la disposición acerca de que las reuniones deben ser convocadas mediante un procedimiento formal, la acreditación de los integrantes de los órganos del SICA en dichas reuniones, la obligatoriedad de depósito de las decisiones ante la SG-SICA y su publicación. Este nuevo reglamento solo determina como actos normativos posibles para la RP los mandatos, de manera que otras reglamentaciones y disposiciones ejecutivas le corresponden a los demás órganos centrales, como el Consejo de Ministros y el Comité Ejecutivo. Se sostiene que los requisitos formales establecidos para la elaboración y adopción de todas las decisiones y actas para que emanen de la institucionalidad del sistema representan la solución a una necesidad de homologación de tales procedimientos. Aun siendo que la aprobación de este reglamento viene a ordenar algunos vacíos jurídicos en la adopción de actos normativos, el hecho de que haya sido emitido por el Comité Ejecutivo soslaya la jerarquización institucional del SICA, puesto que un órgano de rango inferior no debería ordenar las actuaciones de los órganos principales del sistema. Además tal facultad no está prevista en el Protocolo de Tegucigalpa, rompiendo con ello el principio de legalidad.

Respecto a este episodio particular, resulta criticable la falta concreción del propio “Plan de Acción” sobre la reforma institucional al explicarlo como quinto punto de la agenda de la integración que propone, en el que los mandatarios se han comprometido a ser exhaustivos en la definición de sus acuerdos y verificar con mayor rigor el

cumplimiento de los compromisos y aplicar los medios necesarios para hacer viables y expeditas las acciones destinadas al relanzamiento de la integración. Sobre todos los episodios descritos, en general se considera que ha habido falta de articulación y concreción institucional a la hora de capitalizar los logros alcanzados.

3.5. Ejes temáticos centrales para una futura reforma institucional del SICA. Factores impulsores y limitantes. A continuación se identifican, definen y analizan aspectos que deben tomarse en cuenta para una futura reforma del SICA, coligando factores que pudieran funcionar como impulsores o limitantes al mismo.

3.5.1 Redefinición de competencias expresas y sistema de toma de decisiones. Sobre este aspecto es importante, reconocer la definición que en materia de integración se sustrae del principio de atribución expresa de competencias, la cual, al fragor del proceso de integración europea, se constituyó unánime en la opinión doctrinal contraria a la aceptación de que los objetivos de la UE fuesen fundamento de atribución de poderes a la comunidad. Extremo sobre el que también se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, exigiendo que cualquier actuación comunitaria se articule sobre una base jurídica concreta que habilitara a la UE para el desarrollo de esa actividad.

A partir de la lectura y análisis de los principales instrumentos que conforman la estructura institucional del SICA, los episodios de reforma descritos y las realidades políticas del contexto actual del reparto de competencias y el proceso de toma de decisiones, se infiere que el sistema no tiene definidas competencias explícitas. Del análisis precedente se obtiene que las instituciones regionales, son organizaciones intergubernamentales que sirven para facilitar la implementación de acuerdos puntuales entre jefes de Estado de países independientes. En la organización institucional del SICA, la configuración original, definida por el PT tiene como propósito conformar el sustento de un ordenamiento jurídico institucional cuyas atribuciones conferidas a cada uno de los órganos o instituciones creadas, responden a una configuración que no deja más cabida que al consenso, como la base necesaria para el logro de acciones conjuntas, lo cual vincula a los Estados miembros solamente en acuerdos específicos de beneficio colectivo. De los resultados más plausibles en la conformación de la integración, es posible capitalizar aquellas atribuciones que se le puedan delegar a la unión de países, como por ejemplo en materia de unión aduanera, política de atracción de inversiones y representación regional ante los foros multilaterales.

3.5.2 Planificación estratégica progresiva. Mecanismos para la evaluación objetiva de resultados. Sobre este aspecto, ya las reformas planteadas a partir de 2009 marcan avances importantes en cuanto a la identificación de instrumentos de ordenamiento secuencial de actividades. Se considera que debe articularse una agenda integral de las actividades del sistema con la consecuente distribución de tareas de cada una de las instituciones involucradas. Al respecto se recomiendan tres actividades concretas:

- Constitución del equipo técnico permanente que se encargue de la elaboración de diagnósticos y seguimiento secuencial de las reformas a la institucionalidad experimentadas en el SICA, lo cual dé lugar a la identificación de necesidades de capacitación del recurso humano.
- Establecer agencias nacionales de contacto con la institucionalidad del sistema y seguimiento al cumplimiento de las reformas y decisiones tomadas, con la conveniente rendición de cuentas en informes dirigidos al equipo técnico que se encargue de su sistematización.
- Identificación de una autoridad regional responsable, con la atribución de las competencias requeridas para el caso que permita la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos.

Seguidamente, se deberían de garantizar los siguientes mecanismos de control y seguimiento, a los cuales se les identifica la instancia u órgano responsable:

- Calendarización de actividades y publicación. Como responsable se puede identificar a la SG-SICA.
- Establecimiento de equipos interdisciplinarios e interinstitucionales de trabajo que registren la realización y sistematicen los acuerdos y avances alcanzados, con la recepción en contrapartida de equipos nacionales que enteren de las acciones a las instituciones nacionales que requieran ser vinculadas. Como responsables se identifica a los consejos de Ministros y comités ejecutivos, en el ámbito de sus competencias.
- La articulación de un plan de formación de los recursos humanos necesarios para la implementación de las reformas. Como responsable se identifica una actuación coordinada entre los consejos de Ministros, SG-SICA y comités ejecutivos.
- Conversión de propuestas a mandatos surgidos de los encuentros con la PPT y la Reunión de Presidentes. También requerirá una acción coordinada por parte de los consejos de Ministros, la SG-SICA y Comités ejecutivos.

3.6. Constitucionalización y democratización del proceso de toma de decisiones. Involucramiento de la sociedad civil en el proceso de planificación y toma de decisiones. Conviene precisar que el SICA se crea como una organización internacional de carácter comunitario, de naturaleza muy similar a la de la Unión Europea, pero equidistante a la vez de otro tipo de organizaciones internacionales de cooperación intergubernamental (Mejía Herrera, 2008). El acto jurídico que dio nacimiento al SICA fue un tratado multilateral que está sujeto a las normas y principios de derecho internacional público, contenidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. En virtud del artículo 30 de la misma convención, podemos afirmar que es un tratado sucesivo. Es decir, que se crea como una organización

internacional, pues los EM lo constituyeron por su libre consentimiento o voluntad soberana, a través de un tratado internacional, cuyas obligaciones se extienden en otros tratados derivados. El derecho internacional da origen al derecho de integración, que se manifiesta a través del PT, su tratado fundacional que inspira con sus principios al sistema y que una vez entra en vigor por el procedimiento acordado por los Estados, da nacimiento a una nueva estructura jurídica e institucional de naturaleza distinta a la de sus propios ordenamientos internos.

Los países del istmo han asumido el compromiso integracionista por medio del derecho de integración, a través del PT, que además de generar obligaciones para los Estados, se observa, ya sea de manera expresa o implícita, introducido por la mayoría de los Estados, a través de sus constituciones, como lo señala la Resolución CCJ 11-04-97, citada por García Palacios (2011: 39):

La vivencia del Derecho Comunitario está garantizada por normas propias de las constituciones de todos sus Estados y se vuelve imperativo ajustar todo instrumento que se suscriba entre ellos con la finalidad de alcanzar los objetivos comunes en cualquiera de sus campos.

Aunque del ejemplo europeo y la doctrina, se ha visto como ideal que la aplicación del derecho comunitario debe ser directa, inmediata y armónica, en la práctica del caso centroamericano existen muchas oquedades que contrastan tal recepción de los tratados con la concepción de la supremacía constitucional de cada país. Tradicionalmente se ha entendido que la introducción de las normas comunitarias centroamericanas en el ordenamiento interno de los Estados requiere algún mecanismo de recepción. Es decir, no basta con la simple suscripción o firma. Esta recepción habitualmente está normada por las constituciones de los países. Todas las constituciones centroamericanas, salvo el caso de Belice, manifiestan su declaración de buena voluntad o reconocimiento a la integración regional. Las manifestaciones tienen variopintos matices con conjugaciones verbales a futuro y en presente, tales como “alentará”, “podrá”, “privilegia”, “defiende”, “mantendrá”, “deberá”, “están obligados”, etc., que siempre son sujetas a interpretaciones teleológicas para su valoración.

Coligando los planteamientos anteriores, se considera que el avance del proceso de integración centroamericana, o más bien su consolidación, depende en buena medida del tránsito hacia un orden constitucional estatal más directo, concreto y específico de mínimos de reconocimiento al SICA: acotaciones y distinciones de los límites y diferencias entre el derecho internacional y el derecho comunitario centroamericano y la supremacía frente al derecho interno, como la obligación de los judiciales y demás funcionarios de gobierno de cada país para aplicar el derecho comunitario originario y derivado, en lo que corresponda. Esta regulación de mínimos armonizados en todas las constituciones brindaría mayor seguridad jurídica al sistema. Los tratados de integración, sus derivaciones y complementos requieren también una armonización conceptual y de tratamiento con las constituciones de los países y la definición de sus

rangos dentro de las fuentes del derecho. Se cree que una medida de solución a este planteamiento sería la constitucionalización del Protocolo de Tegucigalpa. Pero como dijo Rudolph von Ihering (1818-1892) “sólo la voluntad puede dar al derecho lo que constituye su esencia: la realidad”. Para tales fines es indispensable que se integre, antes de entrar en la valoración acerca de la configuración rigurosa de los tratados derivados, en el actuar de los Estados y su proceder, la acción concreta e incuestionable de otorgar supremacía a las disposiciones emanadas del sistema y sus órganos, para que con ello se contribuya con los objetivos de la integración de la búsqueda del bien común de los Estados y sus sociedades.

Otro aspecto fundamental a tomar en consideración, es la incorporación de mecanismos democráticos que involucren a la ciudadanía centroamericana en el proceso de toma de decisiones. A este respecto los únicos órganos del SICA en el que se pudieran ver representados los intereses de las sociedades centroamericanas (Parlacen y CC-SICA), no resultan ser los dominantes del Sistema, quedando relegados a ser instituciones de consulta voluntaria y no vinculante.

3.7. Financiamiento y autosostenibilidad del sistema y proceso de integración.

Ningún plan de reforma institucional logrará funcionar sin una planificación concreta en materia financiera que garantice la autosostenibilidad del sistema. La financiación de las actividades enfocadas a la reforma institucional plantea un desafío permanente de la integración, resultado de la necesidad de construir consensos políticos para garantizar el cumplimiento de lo acordado y el financiamiento comprometido de todos los Estados, inversionistas privados y cooperantes. Y ello a través de un diálogo político, técnico interinstitucional intenso y permanente, que incluya una planificación sistematizada de las etapas de reforma institucional. Para que esto funcione serán necesarias dos acciones: primero el fortalecimiento de la transparencia y la cooperación inter-institucional y el establecimiento de una estrategia para el tema de la recaudación y distribución de los tributos. Esto requerirá a la vez dos aspectos, por una parte la elaboración de una política y una normativa de cooperación del SICA en materia de recaudación y financiamiento, que contemple la creación y determinación de competencias de un órgano recaudador, administrador y fiscalizador. Se considera que es la SG-SICA en coordinación con los gobiernos, quienes deben tener encomendado este aspecto, para identificar recursos disponibles y cooperantes dispuestos a la dotación de recursos y la viabilidad de su implementación, bajo un alero técnico de racionalización de los recursos en base a la definición de prioridades.

No se oculta la gran dependencia que tiene el SICA de la cooperación externa, en la relación de contribución de los donantes y la contribución de la unión de países y sus políticas como beneficiarios. Empero, se logra entrever que el tema de contrapartidas no ha sido abordado dentro de la integración como un aspecto de importancia requerida. Ello demanda una valoración de bases estratégicas de parte de la región, sobre todo en lo concerniente a la promoción del liderazgo de la SG-SICA y otras

instituciones en la articulación con las contrapartes nacionales. Conviene señalar que todo planteamiento entorno al financiamiento del SICA previene el establecimiento de reglas comunes, simplificación de procedimientos e intercambio de información con otros cooperantes y la gestión de fondos orientada a resultados, de acuerdo a lo regulado por los indicadores de la Declaración de París (2005).

En todos estos ejes centrales, la comunicación fluida entre las instituciones es indispensable, por lo que también se considera que el uso de medios tecnológicos efectivos y con evidencias de registro y sistematización, deberán ser aplicados.

Conclusiones

Revisando el proceso histórico de la integración centroamericana y la conformación del SICA, se denota una bifurcación entre los sistemas políticos y económicos, que responden a dinámicas y paradigmas distintos que dificultan analizar el modelo de integración de forma unísona. Ambos sistemas se desarrollan de la misma forma en la que surgieron, paralelos y autónomos entre ellos, con actores distintos y de dificultosa coordinación entre ambos. Esto se explica porque los intentos de integración política no logran desarrollar a las instituciones supranacionales, los Estados siempre pretenden conservar su autonomía y el consenso en la toma de decisiones siempre se torna espinoso. En cambio, para lo económico sí se logran encontrar mayores niveles de consenso y reconocimiento de instituciones supranacionales con funciones delegadas propias, tal es el caso del BCIE, la CCJ e incluso el Comieco, que aunque intergubernamental en la configuración de su proceso de toma de decisiones, posee competencias que son incumplidas en menor medida por los Estados al momento de su implementación, relacionadas con la única política comunitaria del SICA, que es la unión aduanera. Aunque tampoco se respeta cuando los países adoptan decisiones unilaterales, contraviniendo los acuerdos de manera deliberada o rechazando las competencias de la SIECA establecidas en el Protocolo de Guatemala. Esto se debe a que el interés de los gobiernos es mantener su hegemonía interna y satisfacer las expectativas de los actores económicos domésticos, que constituyen sus adeptos y apoyo económico en campañas electorales.

El funcionamiento intergubernamental del SICA no se presenta enteramente como un inconveniente en el avance de la institucionalidad del SICA y logro de los objetivos de la integración. Se considera positiva la oportunidad del consenso, lejos de compromisos coercitivos para los Estados que no respondan estrictamente a sus intereses nacionales o a los de sus clientes políticos y económicos.

Los episodios de reforma estudiados en el SICA denotan una voluntad política para el logro de la superación de los obstáculos que conlleva la integración. No obstante, su concreción ha sido poco plausible puesto que los vaivenes sociopolíticos históricos de la región y las propias carencias del Sistema han frenado sus alcances. En el caso de la propuesta BID-Cepal, se debió fundamentalmente a la resistencia de CCJ y el Parlacen como órganos más afectados en cuanto a la cantidad de titulares que lo deben

conformar. Para la reforma de 2004, en el enfoque sobre los aspectos gerenciales y no sustanciales de la organización política de las instituciones del SICA. La interrupción de la propuesta de 2009 se debió a la crisis generada por el golpe de Estado en Honduras, mientras que el episodio actual tiene un seguimiento más consciente, pero siempre condicionado a las situaciones de estancamiento que proviene de las acciones propias de los gobernantes de turno en los países miembros y la priorización de sus agendas nacionales. Los logros plausibles de las reformas están más orientados al ordenamiento gerencial, que involucra la existencia de agendas, planes de acción y operativos. Los programas y proyectos auspiciados por la cooperación internacional, han sido trascendentales en este sentido, lo que hace necesario garantizar la continuidad de los mismos y su capitalización para obtener logros más profundos en la institucionalidad del SICA.

Debido a la dependencia financiera del sistema, es importante tomar decisiones sobre una agenda estratégica para conseguir financiamiento sostenible de acuerdo a las necesidades regionales esenciales, con gestión fiscalizada, confiable y transparente. Así mismo es importante un sistema de rendición de cuentas. Este punto requiere cohesión con la cooperación internacional para alcanzar un mayor grado de avance sobre varios temas regionales que merecen atención especial, bajo un paraguas sistémico al conjunto de programas y proyectos regionales, tomando en consideración las capacidades institucionales actuales. Esto a la vez deriva en una formulación eficiente de la gestión institucional que logre al menos la autosostenibilidad a mediano plazo, la armonización de los procedimientos y la determinación efectiva de los términos para dar respuesta a las cuestiones prioritarias.

Para estos efectos es indispensable la identificación y estimación del patrimonio regional y la fuente de recursos financieros que permita un uso más eficiente y productivo. Los recursos regionales deberían tener derechos de propiedad jurídicamente establecidos a favor de los organismos regionales, por ejemplo la recaudación de tributos al comercio exterior, explotación de concesiones sobre recursos naturales, etc.

Referencias

Amador Olivares, R. (13 de octubre 2012) ¿por qué no avanza el SICA? *El nuevo Diario: Opinión*. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion>

Ataz Moreno, A. J. (2011). El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros, especial referencia a las regiones con competencias legislativas. Recuperado de <http://gpalomares.files.wordpress.com>

Blanco Fonseca, V. H. (2010). La supranacionalidad y la geometría variable en el proceso de la integración centroamericana. Recuperado de <http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/articulos>

- Caldentey del Pozo, P. (2004). Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional. Informe de consultoría”, en Estudio Beneficios y Costos de la integración centroamericana. México: CEPAL-SICA.
- _____. (2010). Estudio beneficios y costos de la integración centroamericana. Organización y funcionamiento institucional del SICA la integración centroamericana frente al reto institucional. Recuperado de <http://www.sica.int>
- Godoy de Cardoza, L.E. (2010). Capítulo 10. El plan plurianual del SICA y las presidencias *Pro Tempore*: dos instrumentos de gestión e impulso de la agenda formal de la integración. En P. Caldentey del Pozo y J.J. Romero Rodríguez (eds.). *El SICA y la UCE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Colección de estudios centroamericanos n.º 1. Córdoba, España: Fundación ETEA.
- Herrarte, A. (1972). *Capítulo X. Organización de los estados Centroamericanos (Odeca)*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx>
- López Escudero, M. y otros (2008). Derecho comunitario material. Madrid, España: Editorial Mc Graw Hill.
- Malamud, A. (2010a). Conceptos, teorías y debates sobre el regionalismo. En Alejandro Saiz Arnáiz, Mariela Morales-Antoniuzzi y Juan Ignacio Ugartemendia (eds). *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea*. San Sebastián: IVAP, MPI, UPV y UPF.
- Malamud, A. (2010b). Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina. Recuperado de <http://campus.usal.es>
- Mangas Martín A. y Liñán Noguerras D. J. (2008). Instituciones y derecho de la Unión Europea. (5.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Mariscal, N. (2003). Las teorías políticas de la integración europea. Madrid: Tecnos.
- Mejía Herrera, O. J. (2008). La Unión Europea como modelo de Integración. Análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana. León, Nicaragua.
- Miranda O. (2013). Derecho de la Comunidad Centroamericana. Guatemala: Editorial *Cara Parens*, URL.
- Monterrosa, G. (2008). Dando los primeros pasos. Estrategias & negocios.
- Pérez, C. R.; Soto de la Rosa, H. y Pellandra, A. (2012). Integración social en Centroamérica. Situación al 2012, tendencias y propuestas. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones>

- Rosales González G. L. (2011). La dimensión social en el proceso de integración centroamericana. Recuperado de <http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis>
- Salazar Grande, C. (2010). El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político. Capítulo 9. En Caldentey del Pozo, P y Romero Rodríguez José Juan. *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, España: Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación.
- Salazar Grande, C. E., & Ulate Chacón, E. N. (2009). Manual de derecho comunitario centroamericano. San Salvador: Orbi lure.
- Santamaría, O. A. (2003). Los retos de la integración regional en Centroamérica. Recuperado de <file:///C:/Users/MDE/Desktop/229d1.pdf>
- Santos Carrillo, F. (2013). Sociedad civil e integración centroamericana. Colección Estudios Centroamericanos n.º 4. San Salvador y Córdoba, España: Fundación ETEA.
- Ulate Chacón (2008). El Protocolo de Tegucigalpa y la jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia. Recuperado de <http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB>
- Umaña García, J.A. (2006). Alcances y contribución de las reformas de 1997 y 2004 a la institucionalidad de la integración centroamericana. Recuperado de <http://209.239.118.175/biblio/tesis/administracion>
- Valle González, A. (2001). Derecho comunitario. El sistema de integración centroamericano. (2.ª ed.). Managua, Nicaragua: Impresiones Toruno.
- Villalobos, M.R. (2013). Capítulo 5. Instrumentos de planificación del SICA. En Francisco Santos Carrillo y Olga Pozo Teba. *El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*. Colección de estudios centroamericanos n.º 4. Recuperado de <http://www.fundacionetea.org>
- White Gómez, E. (2008). *Avances y desafíos de la institucionalidad regional. Ponencia para informe Estado Región 2008*. Costa Rica: Estado de la Nación.

Capítulo 2.

La naturaleza de la estructura institucional del SICA: un acercamiento a la acción de los órganos e instituciones del SICA en materia de políticas regionales

Irene Noemy Díaz González

Introducción

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional en el que se desarrolla el proceso de la integración centroamericana. Fue creado en 1992 mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca, con el objetivo de constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Para el cumplimiento de sus funciones, desde su surgimiento, el SICA fue dotado con una estructura institucional compuesta por órganos, secretarías e instituciones especializadas orientadas a viabilizar el proceso de integración centroamericana como uno de los principales instrumentos de desarrollo de la región.

En términos generales el SICA se caracteriza, entre otras cosas, por ser una instancia de carácter multidimensional; condición derivada de su definición como herramienta de desarrollo que se sustenta en el modelo de desarrollo sostenible promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los años 90. En este sentido, la estructura institucional del SICA cuenta con una organización de sus instancias sectorializada conocida como subsistemas, y en cada uno de estos se desarrollan las acciones, principalmente de naturaleza política, que dotan de contenido y razón de ser al sistema.

La acción política del SICA está sustentada en el hecho de que sus órganos e instancias funcionan a través de la definición, diseño y ejecución de acciones de naturaleza política. Sin embargo, no ha sido hasta mediados de la primera década del 2000 que estas acciones empezaron a ser orientadas hacia la generación de políticas públicas que, a su vez, posibiliten la creación de bienes públicos regionales que contribuyan al desarrollo de la región. En este escenario surge la necesidad de estudiar las acciones del SICA desde un enfoque político para, de esta forma, determinar cuáles son las funciones políticas reales de órganos e instancias. Si bien es cierto, la estructura institucional del SICA ha sido objeto de diferentes estudios y análisis que intentan comprender y dar un explicación del funcionamiento general del sistema, en su mayoría parten de una óptica jurídico institucional, como el caso los trabajos realizados por Salazar y Ulate (2009), y poco se ha elaborado a partir de un enfoque político, a pesar del alto contenido político del SICA.

Con base en lo anterior, este trabajo tiene como objetivo identificar la naturaleza política de la estructura institucional del SICA a partir de las iniciativas de política pública regional que se han definido en su seno hasta la fecha. La estructura del documento consta de un primer apartado que se centra en la acción política del SICA, acercándose al análisis de las tres políticas que se han seleccionado para este trabajo, a saber, la Política de Integración de Pesca y Acuicultura de Centroamérica, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y la Negociación Conjunta de Medicamentos. El segundo capítulo presenta los principales resultados de la investigación y el tercero finaliza con unas conclusiones.

1. La acción política del SICA. Las competencias políticas de su estructura funcional y el rol de sus órganos e instituciones

La acción del Sistema de la Integración Centroamericana se desarrolla en el marco jurídico- político del proceso de integración centroamericana, creado a través de la firma del Protocolo de Tegucigalpa. En este espacio de integración se pueden identificar acciones de diferente naturaleza: económico-comerciales, jurídico-legales, administrativas, técnicas, políticas, entre otras; que son propias de su función como herramienta de desarrollo de la región y que, como tal, se orientan a la generación de bienes públicos regionales.

Como Sistema de la Integración Centroamericana, conformado por ocho países, las acciones emprendidas por la estructura institucional del SICA, independientemente de su naturaleza, tienen en la base una decisión política, hecho que condiciona en gran medida su desempeño como instrumento de desarrollo. Durante más de veinte años de funcionamiento del SICA, se ha identificado la necesidad de ordenar las acciones del sistema, contando con importantes avances en materia jurídica. A la fecha se cuenta con un manual de actos normativos y profundos estudios sobre la validez de la aplicación de la norma regional en ámbitos nacionales sobre la base del derecho comunitario. Por otro lado, en materia política las acciones que emprende el SICA suelen ser observadas en relación a sus resultados, pero se deja de lado todo el proceso que antecede a su implementación.

Aún con esta particularidad, los órganos e instancias del SICA, atendiendo a demandas de sectores puntuales a nivel regional (incluidos de la misma estructura del SICA) o nacional, han emprendido acciones de carácter político que, en algunos casos, han derivado en un contexto regional de integración, en políticas públicas regionales y le han dotado de contenido a su funcionamiento.

1.1. La estructura del SICA. El origen de sus competencias para la acción política. El Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 12 define los órganos principales del sistema, estableciendo que su estructura está compuesta por los siguientes órganos: la Reunión de Presidentes, el Comité Ejecutivo, el Consejo de Ministros (con especial

mención al Consejo de ministros de Relaciones Exteriores), la Secretaría General del SICA; la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), el Parlamento Centroamericano (Parlacen) y el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA). Estos órganos, en conjunto, se reconocen como el núcleo político principal de funcionamiento del SICA, sin embargo su estructura cuenta con 122 instituciones reconocidas, cuya actividad, en mayor o menor medida, desemboca en acciones políticas.

La estructura otorgada por el Protocolo de Tegucigalpa, bajo un enfoque institucional, se constituye en una acción de integración positiva, que comprende tanto la construcción o surgimiento de nuevas entidades y la definición y ejercicio de competencias (exclusivas, compartidas o coordinadas) de las entidades creadas. En referencia particular al SICA, se reconoce la existencia de una institucionalidad, sin embargo las competencias de sus órganos se definen de manera amplia y difusa, y para el resto de instituciones e instancias especializadas ni siquiera se establecen.

La acción política del andamiaje institucional del SICA juega un rol mediador, posibilitando no solo diseño y aprobación de la acción al más alto nivel, sino que también viabiliza su ejecución, seguimiento y evaluación y, en la mayoría de casos, determina su éxito. En este orden de ideas, la *polity* del SICA se compone de órganos e instituciones, normas, principios y procesos regionales, cuya actividad para hacerse efectiva, complementa (no sustituye) la *polity* de cada país miembro del sistema.

En materia de competencias, Salazar y Ulate (2009) sostienen que el campo de acción de los sistemas políticos creados por los Estados al exterior tiene límites, pues si bien es cierto que estas estructuras tendrán como fin la satisfacción del bien común de las personas que forman parte de los países miembros, también es cierto que los Estados nacionales son los primeros obligados a conseguirlo; y en esta lógica continúan con la afirmación de que el sistema político creado (el SICA) es responsable en tanto en cuanto la competencia resida en esta, a razón de que estos Estados nacionales acordaron otorgársela por incapacidad para realizarla por ellos mismos.

Tomando como referencia el esquema institucional del SICA, en materia de competencias, el sistema como conjunto posee competencias otorgadas mediante el Protocolo de Tegucigalpa, sin embargo de forma específica no existe claridad en el rol que cada uno de desempeña dentro de la institucionalidad regional y en la institucionalidad nacional y local.

En este orden de ideas, las acciones políticas emprendidas por los órganos del SICA se fundamentan, o deberían fundamentarse, en la delegación de competencias, realizado de manera explícita por los Estados miembros. Pero al tener un ámbito de acción multidimensional y regional, se hace necesario estudiar cada política pública regional para de esta forma definir el sustento que permite que determinado actor realice o no cada acción como parte de una estrategia de desarrollo.

1.2. Las acciones de política pública del SICA identificadas para la investigación

1.2.1. La Política de integración de pesca y acuicultura de Centroamérica 2005-2014. Esta política es definida como un instrumento de carácter político-técnico, aprobado por la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) en el 2005, mediante la firma del acta de la LII Reunión Ordinaria del Comité Regional de Sanidad Agropecuaria (Cirsas); en su resolución 14, que posteriormente es recogido por el Consejo de Ministros de la Ospesca el 1 de julio de 2005.

a) Fundamento jurídico de la política de integración de pesca y acuicultura

A nivel internacional se fundamenta en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, y de manera específica el Acuerdo sobre Pesca de Altura y el Código de Conducta para la Pesca Responsable. A nivel regional, en el marco del SICA, el fundamento jurídico de la política es el Protocolo de Tegucigalpa a la carta del Odeca, el Protocolo de Guatemala o Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Tratado Marco Regional de Pesca y Acuicultura. A nivel nacional, la política se fundamenta en la articulación con las políticas de pesca de cada uno de los países de la región.

b) Identificación, diseño y la aprobación de la política de acuicultura y pesca

A través del proyecto “Plan Regional de Pesca y Acuicultura Regional” (Prepac) se dio inicio a un proceso de consulta con diversas organizaciones del sector pesquero, que incluía a representantes de los pesqueros artesanales, de la empresa privada e instituciones gubernamentales responsables del sector.

Para este proceso se contó con el apoyo de un consultor-experto, quien ideó la metodología de participación para la construcción de la política. Como resultado de dicha consulta se elaboró una propuesta de política que después de revisada por la Comisión de Directores y el Comité de Viceministros de la Ospesca, fue presentada en marzo de 2005 en el marco de la LII reunión de Cirsas. En esta reunión participaron los ministros de la Ospesca, instancia que aprobó iniciar la ejecución de la política el 1 de julio de ese mismo año y solicitó a la Presidencia *Pro Tempore* de la Ospesca, entregar a la Secretaría General del SICA, la política para ser elevada a la Reunión del Presidentes del SICA.

c) Ejecución y evaluación de la política de acuicultura y pesca

La política comprende once estrategias, que se definen como las prioridades de trabajo durante los diez años de vigencia de esta acción. Estas son: el fortalecimiento de la organización y la institucionalidad, la armonización de la normativa centroamericana, la adopción de decisiones regionales, la ordenación de la pesca y la acuicultura regional, la pesca y acuicultura costera integrada, la pesca distante integrada, la estrategia de

especies compartidas, la vigilancia y control, el comercio intra y extraregional, la pesca deportiva asociada con el turismo y las relaciones extrarregionales.

Luego de aprobada por la Ospesca (Consejo de Ministros), la política empieza a ser ejecutada bajo la modalidad de proyectos, tendencia que se mantiene a la fecha, la mayoría de ellos implementados con fondos de la cooperación internacional.

La ejecución de algunas de las acciones de la política ha requerido la creación de reglamentos, que son instrumentos operativos de la política que cuentan con certificación de la Secretaría General del SICA y que se constituyen en norma de derecho derivado del SICA. A través de estos reglamentos se da viabilidad legal a la ejecución de algunas acciones realizadas en el marco de la política.

En la actualidad son ocho los reglamentos creados cuya ejecución se ha traducido a nivel de las entidades gubernamentales en la emisión de nuevas resoluciones administrativas, modificación de procedimientos técnicos, homologación de formularios técnicos, capacitación de personal e incorporación de nuevos equipos y tecnologías (para el monitoreo de embarcaciones) y la mejora de los niveles de coordinación interagenciales (ej. fuerzas navales y policías) para el respeto del reglamento. Por otro lado, para la empresa privada y el sector pesquero los reglamentos han incidido en las cláusulas contractuales de comercialización de algunas especies marinas, así como el cambio de técnicas de pesca y uso de los insumos e infraestructura del sector.

Es importante destacar que la Secretaría de la Ospesca cuenta con el apoyo de siete grupos técnicos de trabajo que constituyen el principal soporte técnico del Consejo de Ministros para la toma de decisiones en el marco de la política. En este sentido, la ruta de las decisiones se desarrolla de la siguiente manera: sobre una determinada estrategia de la política, la Ospesca solicita a los grupos técnicos la elaboración de propuestas de acción sobre determinados temas; estos se reúnen y diseñan la propuesta técnica que posteriormente remiten a los directores de pesca y al Comité del Viceministros de cada país. Antes de pasar al Consejo de Ministros, la propuesta es enviada al grupo de expertos jurídicos y a los asesores políticos para su análisis; y luego de su estudio y aprobación puede ser abordado por el Consejo de Ministros, es decir la Ospesca.

Como se mencionó anteriormente, la modalidad técnica de ejecución de las estrategias de la política es través de proyectos. Esta particularidad define no solo su ejecución, sino también el seguimiento y la evaluación de la misma, puesto que deben adecuarse a la modalidad requerida por el organismo cooperante. En referencia a la evaluación es importante destacar que, en el 2010, la Ospesca realizó una evaluación de medio término de la política de manera integral, que permitió identificar las estrategias con mayor avance en su ejecución, obteniéndose entre los resultados que las estrategias con mayor ejecución en los cinco primeros años de vigencia de la política fueron: la estrategia de fortalecimiento de la organización institucional, la estrategia de la ordenación de la pesca y la estrategia de las relaciones extrarregionales.

De igual forma, como mecanismo de seguimiento se realizan reportes de país semestralmente y, de estos, la Secretaría de la Ospesca elabora un informe regional que es difundido a las autoridades nacionales y regionales. Es por ello que la política debe de analizarse bajo la ejecución del conjunto de acciones políticas, jurídicas, técnicas y administrativas que se derivan de su acción; siendo los principales actores la Ospesca, como Consejo de Ministros y Su Secretaría Técnica dentro del SICA.

1.2.2. La negociación conjunta y compra de medicamentos. Es definida como como un bien público regional y no tanto como una política. De manera operativa, esta acción se concibe como un mecanismo de contención de costos que consiste en la negociación de manera conjunta de precios para determinados medicamentos para atender enfermedades crónicas y de alto costo, fundamentado en el principio de economía de escala de la acción regional.

Esta acción regional actualmente es coordinada por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca) y de manera más directa la Secretaría Ejecutiva de Comisca; a nivel nacional participan las cajas o instituciones de seguridad social de los países del SICA de los 8 países del sistema, sin embargo Guatemala lo realiza de forma parcial.

a) Fundamento jurídico-institucional

La negociación conjunta de medicamentos inició en el 2009 con la participación de siete países, todos los miembros del SICA excepto Guatemala. Sus antecedentes se remontan al año 2006 con la Reunión del Sector Salud de Centroamérica (RESSCAD), y desde esa fecha comenzó el trabajo técnico y administrativo para ejecutar dicha acción. Cabe destacar que, en este mismo período, los ministerios de salud, con el acompañamiento técnico de la Organización Panamericana de Salud (OPS), iniciaron la construcción de la Agenda Regional de Salud 2009-2018, instrumento de planificación que recoge las prioridades de intervención regional en el sector salud y del cual surge el Plan de Salud de Centroamérica 2010-2014, instrumento operativo de la agenda. En ambos documentos se establece como prioridad regional la contención de costos de medicamentos. El Comisca retomó estos instrumentos y los incorporó al trabajo del consejo.

A nivel jurídico, en el marco del SICA, la negociación conjunta de medicamentos, se fundamenta en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca y el Tratado de Integración Social (Tisca). Y en cada país en las constituciones nacionales y en la articulación con las políticas de medicamentos y de adquisición y compras públicas avalan la acción política a nivel interno.

b) Identificación, diseño y aprobación de la negociación conjunta de medicamentos

La negociación conjunta de medicamentos surge de un acuerdo emanado de la RESSCAD realizada en el 2006, donde se aprobó, de parte de los ministros de salud

de Centroamérica, la creación de un mecanismo que permitiría abaratar los costos de algunos medicamentos. Con ese objetivo se crea la Comisión Técnica de Medicamentos (CTSM), instancia que se convirtió en la principal asesora técnica de las instituciones coordinadoras del proceso.

Es importante señalar que la RESSCAD no es parte de la institucionalidad del SICA. Sin embargo, en el 2007 este proceso es retomado por la Secretaría de Integración Social de Centroamérica (Sisca), que fungía como Secretaría Técnica del Comisca, ya que en esa fecha el Consejo de Ministros de Salud no contaba con una secretaría propia. Es así como la acción política es acogida en el marco de la institucionalidad regional y, bajo esta, inicia la labor de definición de la acción a nivel técnico y administrativo y la gestión de los fondos para su implementación. En esta fase, la cooperación española fue el cooperante que apoyó financieramente el proceso.

En este contexto se continúa desarrollando el trabajo técnico de diseño del proceso hasta el 2008, cuando el Comisca aprueba la propuesta de la negociación conjunta de medicamentos. Ese mismo año se crea la Secretaría Ejecutiva del Comisca, y ese mismo año se da el traspaso del proceso de negociación conjunta del Sisca a la SE-Comisca. Para esta fecha, el proceso se encontraba con 3 años de trabajo técnico de preparación y el financiamiento de España, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que lo hacía a nivel técnico. En este escenario, en febrero de 2009 se lanza el primer evento de la negociación conjunta de medicamentos.

Para el inicio de la ejecución de esta acción política se requirió de la elaboración de un Reglamento de Negociación Conjunta de Medicamentos, que contó con la asesoría técnico-jurídica de la SG-SICA y fue aprobado en la XXIX reunión ordinaria de Comisca. Con esto se viabilizó a nivel jurídico la implementación del mecanismo.

La Reunión de Presidentes del SICA dio por recibido el proceso en el 2009, recién aprobado por el Comisca, a través de la resolución 13 del acta de la XXXIV Reunión Ordinaria de la Reunión de Presidentes del SICA, desarrollada el 29 de junio en Managua, Nicaragua, en el que celebran la decisión del Consejo de Ministros.

c) Sobre la ejecución y el seguimiento

En el año 2009 se realizan los primeros eventos de negociación conjunta de medicamentos, con un mecanismo de implementación ya definido pero que se va perfeccionando y afinando con el paso del tiempo. Este se desarrolla a través del lanzamiento de una convocatoria pública dirigida a las empresas farmacéuticas, con objeto de que procedan a ofertar sobre la base de unos Términos de Referencia (TdR), en el que se solicitan ciertos requisitos técnicos, administrativos-legales y la propuesta económica. Cada oferta es analizada por los siguientes grupos, en orden de intervención: Grupo de Evaluación de la Oferta Técnica (Geot), Grupo Evaluador de Oferta Administrativa-Legal. (Geoale) y el Grupo Evaluador de Oferta Económica que es el mismo grupo negociador.

Cada uno de estos grupos está conformado por un representante de país designado por el Ministerio de Salud (pudiendo ser funcionario del ministerio, de la caja o del instituto social). El pase a ser considerado para llegar a negociar o a la subasta a la inversa (puja a la baja) se obtiene si cada grupo de trabajo considera que cumple con los requisitos del TdR.

A la fecha se han desarrollado los siguientes eventos:

Cuadro n.º 1. Eventos del proceso de negociación de compra conjunta de medicamentos

Descripción de eventos	Eventos 2010	Evento I 2012	Evento I 2013
Medicamentos sometidos a negociación	37	66	16
Medicamentos adjudicados	15	19	6
Ahorro regional con base en el precio negociado	US\$10 340 000	US\$7 993 716.14	US\$1 606 213.62

Fuente: comunicado de Comisca, emitido en 2014

En el 2014 se lanzó una nueva convocatoria a un cuarto evento de negociación conjunta. En esa ocasión se partió de un proceso de precalificación de las empresas ofertantes, a las que se les dio un certificado de vigencia de 3 años para ofertar sin pasar nuevamente por todo el proceso de evaluación técnica y administrativa-legal.

La ejecución de la negociación conjunta de medicamentos ha requerido de parte de la institucionalidad regional, diseñar un nuevo proceso de contención de costos basado en derecho comunitario. A nivel nacional ha implicado mejorar los sistemas de control de calidad de medicamentos y de fármaco-vigilancia, mejorar los procedimientos aduanales, de almacenaje, control de la legalidad del proceso por parte de las agencias contraloras de los países, capacitación de personal para concretar el proceso de compra y la aplicación de derecho comunitario.

En materia de seguimiento y evaluación, la negociación conjunta no cuenta con un mecanismo de seguimiento definido, atendiendo a la particularidad de que a nivel regional se negocian los precios, pero la compra es responsabilidad directa de los Estados. En este sentido, el seguimiento de la Secretaría Ejecutiva se enfoca en dos aspectos: garantizar la compra de parte de los Estados y perfeccionar el modelo en aras de hacerlo más eficiente y sostenible. Las acciones de seguimiento consisten en la realización de reuniones con los ministerios de salud y las cajas de seguridad social y la elaboración de informes de cumplimiento de la compra. Sin embargo, de

manera continua se están emitiendo los reportes de seguimiento y buscando formas de perfeccionar y abaratar el proceso; como resultado de eso se ha procedido a generar el sistema de precalificación y de subasta en línea.

1.2.3. Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). Esta tiene dos momentos claramente diferenciados en su ejecución: a la fecha se reconoce una estrategia en el 2007 y otra en el 2011. A nivel general, esta estrategia tiene su antecedente en la Iniciativa Mérida, de Estados Unidos y México, que buscaba combatir el crimen organizado y el narcotráfico en la región Mesoamericana (desde México a Colombia). A pesar de su alcance a nivel territorial, esta estrategia fue negociada por los Estados Unidos y México bilateralmente, pero involucraba de manera directa a Centroamérica, aunque no se consideraba a la región al momento de la toma de decisión ni en materia de acceso a los recursos que Estados Unidos ponía para la implementación de esta.

En el 2007, la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), en conjunto con México, formula la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, orientada al abordaje del tema con tres componentes de acción, sin tener definida la forma de ejecución del mismo, el plazo de vigencia ni el alcance de esta acción. La acción emprendida por la SG-SICA y la CSC se fundamenta jurídicamente en el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

a) Sobre la identificación, diseño y toma de decisión

La primera fase de la estrategia de seguridad inició con las negociaciones derivadas de la Iniciativa de Mérida. Esta iniciativa definida por Estados Unidos y México incorporaba a Centroamérica como región de obligatorio tratamiento por la naturaleza del fenómeno a abordar, pero no se consideraba al momento de la toma de decisión ni como receptor de financiamiento. En este contexto, la CSC diseña la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, que es aprobada por la Reunión de Presidentes del SICA en la XXXI Reunión Ordinaria, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007.

Durante los años posteriores se realizó el trabajo de implementación de la estrategia mediante proyectos, sin embargo los avances y resultados obtenidos demandaron de la institucionalidad del SICA un replanteamiento de la misma. En ese sentido, la Reunión de Presidentes en el marco de la XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Guanacaste, Costa Rica el 27 de julio de 2009, solicita un replanteamiento de la estrategia.

En 2010 la comisión aprueba la nueva Estrategia de Seguridad Centroamérica (ESCA), quedando fuera de esta México. El nuevo documento es presentado ante la Reunión Intersectorial, en la que se decide convocar a la Conferencia de Seguridad para presentar la ESCA y buscar los recursos para su implementación.

En junio de 2011, en la Ciudad de Guatemala, se presentó la ESCA en la Conferencia Internacional de Seguridad, acto oficial que se constituye en el punto inflexión y a la vez de partida de la nueva Estrategia de Seguridad, que cuenta con cuatro componentes de acción: combate al delito, rehabilitación, reinserción social y seguridad penitenciaria, prevención social de la violencia y fortalecimiento institucional.

Para la ejecución de los componentes indicados se formularon veintidós perfiles de proyectos, que fueron presentados y aprobados en el marco de la Conferencia Internacional de Seguridad y sobre los cuales se realizó la gestión de recursos y se negociaron los compromisos de apoyo de la comunidad internacional representada en esa reunión de alto nivel.

b) Sobre la implementación, el seguimiento y la evaluación

La ejecución de la ESCA, aprobada en junio de 2011, se realizó mediante proyectos, los cuales fueron elaborados en su totalidad por los comités técnicos de cada uno de los países del SICA. Como resultado del trabajo de los grupos técnicos, ocho proyectos lograron ser definidos y aprobados por la CSC para dar inicio a su implementación. Para describir la implementación de la ESCA es importante destacar los principios bajo los cuales fuera presentada en la Conferencia Internacional de Seguridad, caracterizados principalmente por la búsqueda de fondos frescos enfocados en el accionamiento regional que estuvieran alineados con la estrategia.

Entre los compromisos adoptados por los países cooperantes, a través del Grupo de Amigos (GdA) de la Estrategia de Seguridad, en la Conferencia Internacional de Seguridad se consiguió comprometer el aporte de casi dos mil millones de dólares para su ejecución. La ejecución de los ocho proyectos dio inicio inmediatamente después de su aprobación, con un aporte mucho menor de lo identificado en la conferencia, teniendo como resultado que a la fecha solo dos componentes cuentan con cierta actividad: el componente de combate al delito y el componente de fortalecimiento institucional, apoyados con fondos frescos de España y de la Unión Europea.

La ejecución de la ESCA a la fecha ha implicado a nivel nacional la capacitación de personal y mejora en los niveles de coordinación interinstitucional, sin embargo no ha logrado aún concretarse en cambios procedimentales y de legislación. En materia de evaluación y seguimiento, la modalidad de ejecución por proyectos también condiciona el seguimiento y las formas de evaluación. Sin embargo, en el diseño de esta acción política se prevé la existencia de un mecanismo de seguimiento y evaluación coordinado por la Dirección de Seguridad Democrática del SICA (DSD), sin que aún haya logrado definirse la modalidad para ejecutarlo.

2. Resultados de la investigación

Tal como se indicó en los apartados anteriores, el estudio de la estructura institucional del SICA demanda la realización de un acercamiento a cada una de las

acciones de política pública regional que el sistema se encuentra ejecutando. En esta lógica se definió la intervención de esta investigación, procurando determinar a través del estudio de estas acciones, cuáles son las características del funcionamiento de la estructura institucional del SICA que determinan su naturaleza.

Bajo un enfoque institucional, se desarrolló una investigación de tipo descriptivo, cuyo alcance temporal abarca todo el período de existencia del SICA (hasta junio de 2014) y cuyo alcance a nivel de contenido se centra en las acciones políticas del SICA.

2.1. La estrategia de investigación. La investigación se desarrolló a través del estudio de las tres acciones políticas del SICA descritas: La Política de Integración de Pesca y Acuicultura de Centroamérica, La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y la Negociación Conjunta y Compra de Medicamentos de Centroamérica. Teniendo claridad en la muestra, se procedió al proceso de observación, que se desarrolló a través de la revisión bibliográfica de los antecedentes y contenido de las acciones políticas, así como en la realización de una entrevista y una encuesta a personas conocedoras de cada una de las acciones políticas estudiadas.

Las solicitudes de entrevista fueron dirigidas a personas con conocimiento de cada una de las acciones políticas, tanto en el marco del SICA como a nivel nacional de los países miembros del sistema, pero también se incluyó la participación de expertos independientes y representantes de la cooperación internacional, teniéndose como resultado 14 entrevistas realizadas.

Las entrevistas desarrolladas fueron de tipo estructurada y se centraron en dar respuesta a la guía de entrevista y al cuestionario diseñado de la siguiente manera:

- Parte I: compuesta por tres preguntas de respuesta abierta, referidas a la definición y fundamentos jurídicos de la acción política desarrollada.
- Parte II: diseñada con base en las fases de ciclo de la política pública. Para las fases de identificación, diseño, ejecución y evaluación y de rendición de cuentas, se definió una batería de variables con sus respectivos indicadores, que a su vez se estableció como opción de respuesta a cada variable en una modalidad de preguntas de respuesta cerrada. Sin embargo, a cada entrevistado se le brindó la posibilidad de ampliar su respuesta en caso de que lo considerara necesario. Las variables observadas en cada fase fueron las siguientes:
 - Fase de identificación: origen, autonomía, innovación y alcance.
 - Fase de diseño de la acción política: competencias, marco jurídico planificado, tipo de competencias, participación de los grupos de interés (sociedad civil), participación de organismos intergubernamentales, participación de órganos consultivos regionales, marco institucional de implementación, mecanismos de financiación y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

- Fase de implementación/ejecución de la acción política: agenda, capacidad coercitiva, incorporación de acuerdos normativos, involucramiento de los gobiernos nacionales y participación de los grupos de interés en la ejecución.
- Fase de evaluación y rendición de cuentas: alcance, cumplimiento, utilidad y rendición de Cuentas.

Cada una de las opciones de respuesta (indicadores) de cada variable, además de ser seleccionada, debía ser puntuada sobre la base de una escala del 1 al 10, en la que 1 se establece como nada de acuerdo y 10 como totalmente de acuerdo.

Sobre la base de la frecuencia y las puntuaciones brindadas a cada indicador, se calcularon los promedios de puntaje para cada uno de estos, de esta manera se determinaron las tendencias basadas tanto en la mayoría de respuestas como en los puntajes obtenidos.

El estudio de la fase de toma de decisión de la acción política, la información fue recolectada a través de dos preguntas de respuesta abierta, orientadas a la descripción del proceso de aprobación de la acción política y los principales actores intervinientes en ese proceso.

- Parte III: desarrollada a través de dos preguntas de respuesta abierta referidas a los obstáculos y las proyecciones ejecución de la acción política.

Para las preguntas con respuesta abierta las tendencias fueron determinadas con base en las opiniones que prevalecieron en las respuestas de los entrevistados.

Sobre la base de la información obtenida mediante las entrevistas y la revisión bibliográfica identificaron algunas tendencias del funcionamiento institucional del SICA.

2.2. Resultados de la investigación

2.2.1. Las tendencias de las acciones políticas del SICA

La investigación enfocó su atención en el abordaje de diferentes variables de las acciones de política pública regional; en aras de caracterizar el funcionamiento de la estructura del SICA. En este sentido, los hallazgos, si bien se sustentan de la observación realizada a la muestra indicada, evidencian tendencias predominantes del desarrollo de la acción política del SICA y del comportamiento general del sistema en su acción. Considerando el análisis y los cálculos realizados, los principales resultados son los siguientes:

a) Sobre el fundamento jurídico de la acción política de SICA

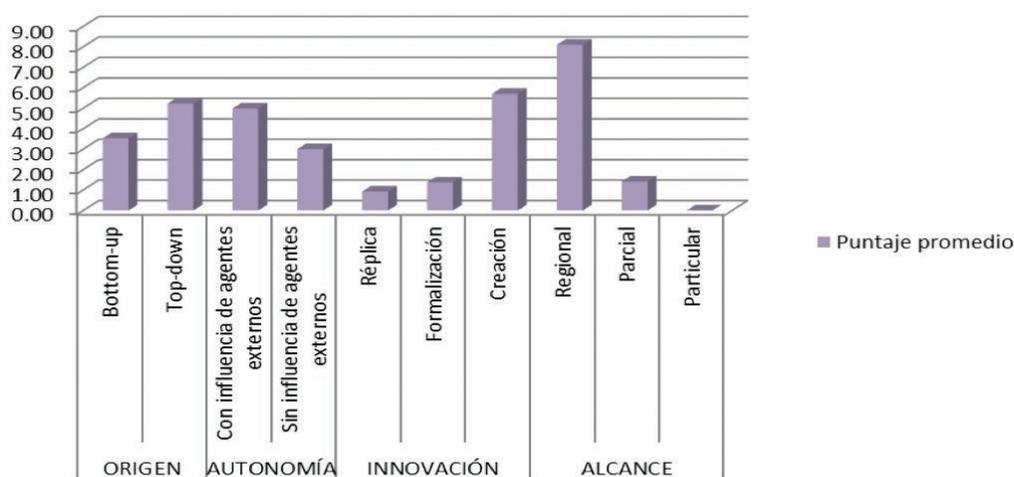
De manera general, el fundamento jurídico de las acciones políticas del SICA lo constituye el Protocolo de Tegucigalpa como tratado marco del sistema y sus tratados

complementarios según el sector. En este sentido las acciones políticas desarrollan toda una serie de recursos de índole jurídica, dependiendo de su necesidad y alcance, que se traducen en reglamentos, manuales y protocolos construidos para viabilizar la ejecución de la acción política. A nivel nacional, el fundamento de la acción política del SICA sobre determinado tema, se identifica en las constituciones políticas de cada Estado de la región.

b) Sobre la fase de identificación de la acción política del SICA

Los principales resultados sobre las variables observadas en la fase de identificación de problemas sobre los que se diseñan las acciones políticas del SICA se recogen en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.
Resultado de las variables estudiadas en la fase de identificación de la acción política



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la investigación

Considerando los resultados obtenidos se determinan las siguientes tendencias:

Sobre la variable denominada origen las personas entrevistadas otorgaron un mayor puntaje (5.23) al indicador que reconoce que las acciones del SICA se formulan a un nivel regional para luego bajar al plano nacional y local (*top-down*). Esta tendencia se fundamenta en la premisa de que las consultas a nivel local y nivel nacional la realizan los gobiernos nacionales, y que cuando estas son abordadas en un plano regional ya existe una consulta previa, en este sentido la acción regional se percibe como complemento de un proceso iniciado a nivel nacional (fase complementaria del ciclo). Bajo esta lógica las personas entrevistadas también reconocen en un menor puntaje (3.53) que las políticas regionales tienen como base un proceso de identificación

de abajo hacia arriba (*bottom-up*), aunque esta labor no necesariamente la realicen las instancias regionales. Es importante destacar que lo anterior no limita la posibilidad que desde una instancia regional se realicen acciones de identificación y consulta a nivel nacional y local.

En relación a la variable de “autonomía” el indicador referido denominado con influencia de agentes externos obtuvo un puntaje de 4.99, por sobre el indicador de sin influencia de agendas externos que obtuvo una puntuación de 3. Bajo estos resultados se reconoce que existe una tendencia a que la acción política regional sea influenciada por actores externos al andamiaje institucional del SICA.

En referencia a la variable de “innovación”, el indicador denominado “creación” obtuvo un puntaje de 5.70, por sobre los indicadores de “réplica” (0.92) o “formalización” (1.37) de acciones ya existentes, lo que demuestra una tendencia a considerar que las políticas del SICA se caracterizan por ser innovadoras tanto a nivel político, técnico y administrativo, dentro y fuera de la región.

Las acciones políticas del SICA parten en su totalidad de la premisa de que su carácter es de alcance regional, indicador que obtuvo un puntaje promedio de 8.10. Bajo este resultado se evidencia una percepción de que en principio, toda acción política del SICA parte de un problema identificado y priorizado por los 8 países miembros del sistema; más allá que en el momento de la ejecución, la participación de los países se dé, de manera parcial.

c) Sobre la fase de diseño de la acción política del SICA

Gráfico 2.
Resultado de las variables en la fase de diseño de la acción del SICA (Parte I)

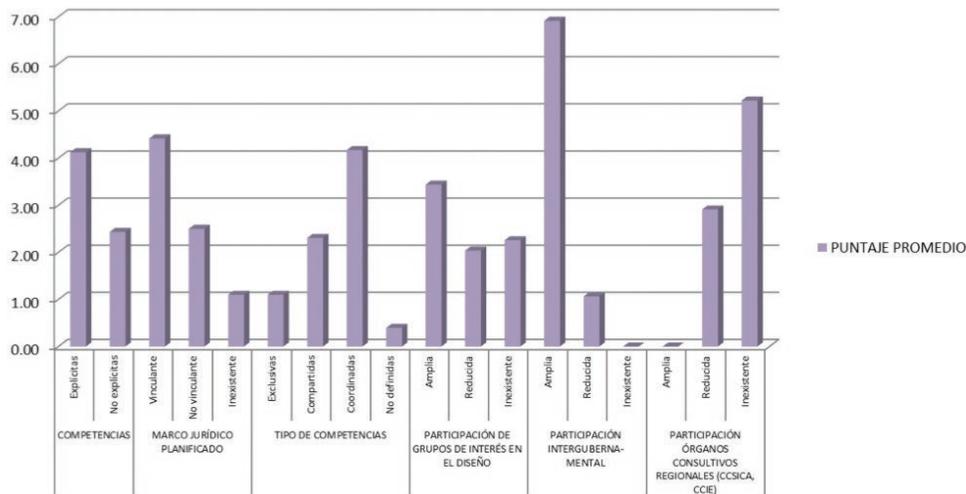
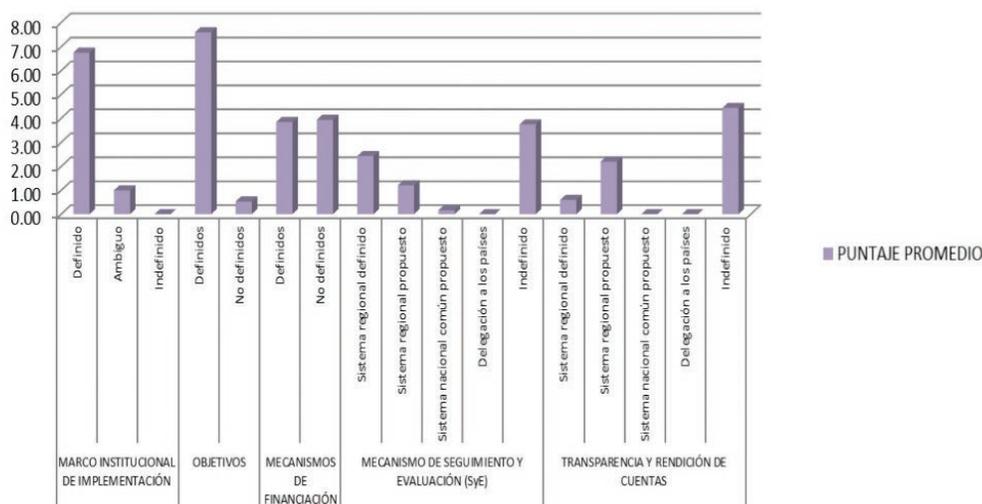


Gráfico 3.
Resultado de las variables estudiadas de la fase de diseño de la acción política del SICA (Parte II)



Fuente: *ibid.*

Las principales tendencias identificadas de las acciones políticas en la fase de diseño, con base en los resultados reflejados por los gráficos 2 y 3 son:

- La acción política del SICA se concentra, en principio, en la definición de prioridades de acción identificadas por sus Estados miembros y la definición de objetivos. Sin embargo, su alcance no llega a abordar en profundidad el tema relativo a las competencias y tipo de competencias que posee cada actor involucrado en su desarrollo. Considerando lo anterior, los indicadores relativos a las competencias presentan puntajes bajos (inferiores a 5) pero permiten identificar tendencias.
- Sobre la variable denominada “competencias” existe una tendencia a considerar que las acciones políticas regionales definen de manera explícita (4.12) las competencias de los actores intervinientes; por sobre el indicador “no explícitas” (2.43). Las respuestas referidas a esta variable ponen en evidencia que las acciones políticas de manera un tanto empírica parten de un supuesto de que las competencias de los actores en el funcionamiento del SICA son claras, aunque no logren identificar qué competencias tiene cada actor.
- Relativo a la variable denominada “marco jurídico planificado”, el indicador con mayor promedio de puntaje es el de la opción “vinculante (4.42), que prevalece sobre las opciones de respuesta de “no vinculante” e “inexistente”; en ese sentido la noción de la aplicabilidad directa del derecho comunitario (para algunas acciones políticas como el caso de la negociación conjunta) orientan las respuestas a reconocer un compromiso vinculante de cumplimiento por parte de los Estados miembros.

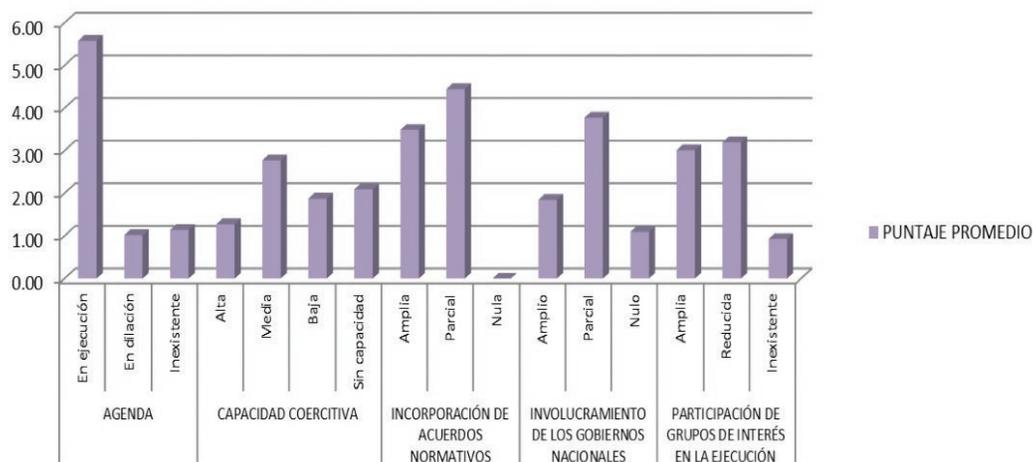
- Sobre la variable “tipo de competencias”, las de tipo coordinadas (4,17) obtuvieron un puntaje más alto por sobre otro tipo de competencias (exclusivas, complementarias, inexistentes).
- Sobre las variables referidas a la participación de actores. Las acciones políticas del SICA son diseñadas priorizando la participación de las agencias gubernamentales (entendidas como las instancias de cada país responsables del sector que aborda la acción) cuya participación se evalúa como amplia (6.92). Por otro lado, la participación de grupos de interés (sociedad civil), también es reconocida como amplia pero en un menor puntaje que las agencias intergubernamentales (3.44), caso contrario es el de los órganos consultivos del SICA, cuya participación se define como inexistente, es decir, no cuentan con participación en esta fase de las acciones políticas del SICA.
- En referencia a la variable de objetivos, las respuestas se inclinaron hacia la opción “definido” (7.60), es decir que en las fases de diseño de las acciones políticas del SICA los objetivos son de los aspectos con mayor claridad.
- Sobre la variable de “definición de mecanismos de financiamiento”, trabajado bajo los indicadores de “definido” o “no definido”, las respuestas varían según la acción, pero obtuvo un mayor puntaje el indicador no definidos (3.94). Se reconoce, con base en el contexto, que en la fase de diseño sí se tienen nociones, aunque no claras, sobre las opciones de financiamiento de la acción; usualmente estas son definidas a medida que se ejecuta la acción.
- Los mecanismos de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia, al igual que las competencias, son definidos ya iniciada la ejecución de la acción política, y se diseñan con base en la dinámica de implementación de esta. En la fase de diseño de cada una de las acciones políticas, tanto los mecanismos de seguimiento y evaluación, como los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, fueron catalogados como indefinidos, con puntajes de 3.75 y 4.44 respectivamente; por sobre el indicador denominado definido para cada categoría.

d) Sobre la fase de toma de decisión de la acción política del SICA

- Las acciones políticas del SICA, en un primer momento, dependen de la aprobación del Consejo de Ministros del sector correspondiente o la instancia que tiene la responsabilidad directa sobre el tema (como el caso de la Comisión de Seguridad de Centroamérica), para iniciar su ejecución.
- Otros actores intervinientes en el proceso de aprobación de las políticas regionales son las secretarías regionales (ejecutivas o técnicas) de los consejos de Ministros y la Secretaría General del SICA, a través del acompañamiento político.
- El SICA no cuenta con un mecanismo estandarizado de aprobación de las acciones políticas; cada acción estudiada ha seguido rutas diferentes de aprobación.

e) Sobre la fase de implementación de la acción política del SICA

Gráfico 4.
Resultado de las variables estudiadas de la fase de implementación de la acción política de SICA



Fuente: Elaboración Propia con base en los resultados de la investigación

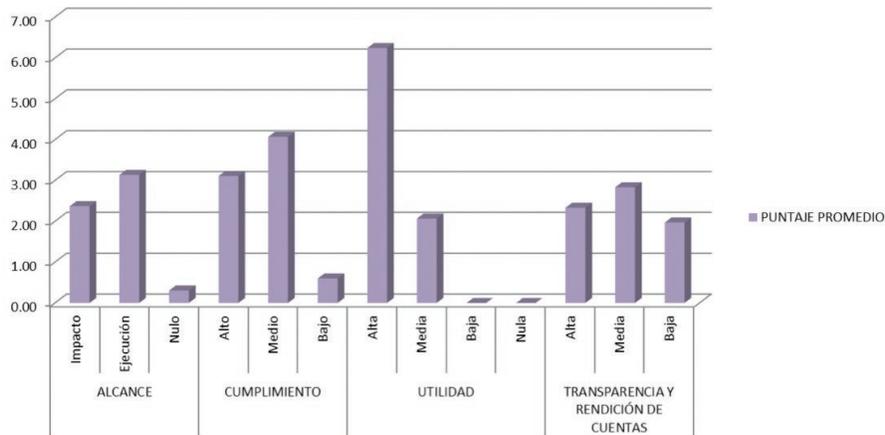
Sobre la base de los resultados indicados en el gráfico 4, se indican las tendencias de las variables estudiadas en la fase de implementación de la acción política:

- La ejecución de las acciones políticas del SICA depende en gran medida de los niveles de ejecución de los ministerios e instancias al interior en cada país, hecho que determina el ritmo de ejecución de la acción política regional. En términos generales sobre la variable de agenda, las personas entrevistadas otorgaron un mayor puntaje hacia el indicador ejecución (puntaje 5.58); sobre los indicadores de “en dilación” e “inexistente”, que obtuvieron puntajes de 1.02 e 1.15 respectivamente.
- La variable “capacidad coercitiva” de las acciones del SICA presenta un mayor puntaje sobre el indicador “media” con 2.78; esta tendencia se sustenta en la existencia de los mecanismos/ instrumentos jurídicos que se generen para su implementación. En este sentido, la acción política en sí misma demanda de instrumentos de índole jurídico-administrativo para alcanzar mayores niveles de cumplimiento de parte de los Estados miembros del sistema.
- Sobre la incorporación de acuerdos normativos a las legislaciones nacionales, la respuesta con mayor puntaje fue la de parcial con 4.45; por sobre las opciones amplia y nula, bajo esta respuesta se reconoce una incidencia de la acción regional a nivel nacional, que a opinión de la mayoría de entrevistados esto se logra con mayor facilidad en aspectos de índole administrativa y técnica, no así para el caso de las legislaciones y temas jurídicos.

- En referencia a la variable de involucramiento de las instancias nacionales en la implementación de las acciones políticas, referido principalmente a la asignación de partidas presupuestarias nacionales para la ejecución de la acción regional, el indicador con mayor puntaje fue el denominado parcial con un puntaje de 3.78; al ampliar la selección de esta acción, la mayoría de entrevistados indicó que los Estados aportan a la acción regional a través de la asignación de técnicos y expertos para el desarrollo de la acción y la participación de sus funcionarios en los foros regionales (aunque este aporte no ha sido cuantificado), pero no aportan con asignaciones presupuestarias directas para la ejecución de la acción.
- Sobre los niveles de participación de los grupos de interés en la implementación de las acciones políticas del SICA, el indicador con mayor puntaje fue el denominado “reducida” con un puntaje de 3.20, sobre las opciones “amplia” e “inexistente”. Con base en las entrevistas realizadas se evidencia que esta tendencia depende en gran manera del sector y la estrategia definida para la implementación de la acción. En este sentido, los niveles de participación de la sociedad civil varían según acción, sin embargo la participación solamente se da en tanto el grupo de la sociedad civil tenga una relación directa con el tema o sector sobre el que interviene la acción regional.

f) Sobre la fase de evaluación y rendición de cuentas de la acción política

**Gráfico 5.
Resultado de las variables estudiadas de la fase de evaluación y rendición de cuentas de la acción política de SICA**



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la investigación

En términos generales las acciones políticas emprendidas en el SICA no cuentan con los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas definidos. Usualmente los mecanismos de evaluación son determinados por la forma de ejecución de la acción y el organismo que financia la misma. En este sentido las tendencias encontradas en esta fase de la acción política, que son recogidas en el gráfico 5, fueron:

- Sobre la variable relativa al alcance de las evaluaciones, la respuesta con mayor puntaje fue la de “ejecución” con un puntaje de 3.14, en este sentido los entrevistados evidenciaron que las evaluaciones de las acciones políticas se orientan a actividades más que a resultados, a la fecha, en el SICA no se han realizado evaluaciones de impacto.
- En referencia a la variable de “cumplimiento” la opción de respuesta con mayor puntaje fue “medio” con 4.07, por sobre las opciones de “alto” y “bajo”; esta variable se refiere a la ejecución de la agenda, en este sentido se puede afirmar que los entrevistados consideran que las agendas de las acciones políticas han sido cumplidas en algunos de sus componentes.
- En lo relativo a la variable denominada “utilidad” la opción de respuesta con mayor puntaje fue alta con 6.24; ya que a opinión de los entrevistados, en términos generales, los resultados y las observaciones de las evaluaciones realizadas han generado insumos importantes para la toma de decisión en materia de diseño y de ejecución de las acciones políticas del SICA.
- En materia de rendición de cuentas, la respuesta con puntaje más alto fue la denominada “media” con 2.83, por sobre las opciones de “alta” y “baja”. Completando la tendencia con las respuestas ampliadas de los entrevistados, se evidencia que el fundamento de esta respuesta es que, si bien no existen mecanismos de rendición de cuentas institucionalizados, sí se realizan acciones en aras de evidenciar la transparencia de los recursos y gestión de la acción política regional, en esta lógica se elaboran informes de seguimiento y realizan publicaciones en medios de comunicación social, principalmente de tipo electrónico; en aras de hacer pública y dar a conocer la gestión y resultados de la acción.

2.2.2. Rol de los actores en las acciones políticas del SICA. Las acciones políticas del SICA poseen características que les otorgan el entorno regional político, jurídico e institucional del mismo. Después de identificadas las tendencias que caracterizan las acciones políticas del SICA, nos enfocamos en el rol de los actores de incidencia en el desarrollo de estas acciones.

Las tendencias recogidas en materia de actores son determinadas con base en los resultados de las encuestas de calificación de una serie de actores participantes de las acciones políticas del proceso de integración centroamericana, sobre los cuales se requirió puntuar sobre una escala del 1 al 10 (siendo 1 el valor mínimo y 10 el valor máximo) con base en las siguientes variables: relevancia, alineamiento, influencia, decisión, liderazgo, facilitación, colaboración y cualificación.

Los actores observados fueron el Consejo de Ministros Sectorial (para el caso de la ESCA, la CSC), el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Secretaría del Consejo de Ministros Sectorial, el Comité Ejecutivo de la SG-SICA, la SG-SICA, el CC-SICA, ministerios y agencias gubernamentales sectoriales, técnicos/expertos, sector

empresarial, grupos de interés de la sociedad civil y la cooperación internacional. Lo anterior para las fases de identificación, diseño, implementación, evaluación y rendición de cuentas de la acción política.

a) Actores participantes en la fase de identificación de la acción política

En la fase de identificación de la acción política, los actores con mayores puntuaciones promedio fueron los siguientes: los consejos de Ministros Sectoriales y la CSC para el caso de la ESCA, con una moda de puntuación de 10 y la Secretaría Sectorial o dirección (en el caso de la ESCA) con una moda de puntuación de 9.

En esta fase cuentan con altos puntajes las agencias intergubernamentales (6), la SG-SICA (6) los técnicos y expertos (6) y la cooperación internacional (9). La ESCA merece una atención aparte, por la conformación propia de la CSC y porque la DSD es una dirección dentro de la SG-SICA, donde tanto el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como la SG-SICA tienen un rol protagónico en la fase de identificación de esta acción política.

Los actores con menor participación o cuya participación fue catalogada como que “no aplica” fueron el Comité Ejecutivo, el CC-SICA y los grupos de interés de la sociedad civil.

b) Actores participantes en la fase de diseño de la acción política

Los actores que mostraron mayores puntajes promedio fueron los consejos de Ministros, CSC para la ESCA, y las secretarías sectoriales, DSD de la SG-SICA para la ESCA con modas de puntuación que de 10 y 10 respectivamente. También a nivel regional la SG-SICA contó con una puntuación de 9. Asimismo, las agencias de cooperación internacional destacan con una puntuación alta con una moda de 10. A nivel nacional las agencias gubernamentales también recibieron una puntuación alta con una moda de puntaje de 8.

Los actores por menores puntajes o evaluados como “no aplica” fueron el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, el Comité Ejecutivo del SICA, el CC-SICA, el sector empresarial y los grupos de interés de la sociedad civil.

c) Actores participantes de la fase de toma de decisión de la acción política

En esta fase destaca la participación del Consejo de Ministros como principal órgano decisor de las acciones políticas. Es usualmente con el aval de esta instancia que se inicia el proceso de decisión. Para el caso de la ESCA, la instancia con esta facultad es la CSC, sin embargo ha contado con las decisiones previas de la Reunión de Presidentes del SICA, característica particular de esta acción política.

De igual forma, se identificó la tendencia de que la Reunión de Presidentes interviene para validar y dar un respaldo adicional a la acción política. Su papel es

importante cuando las acciones tienen períodos de estancamiento o presentan dificultades de ejecución, y el respaldo a más alto nivel permite desentramar algunas acciones, aunque no garantiza la correcta ejecución de la acción y tampoco determina la aprobación ni ejecución inicial de las acciones políticas, que, como se indicó anteriormente, inicia con la decisión de los consejos de Ministros.

Es importante señalar que es en el momento en que se determina que la acción política será retomada en la agenda de la Reunión de Presidentes cuando la SG-SICA, el Comité Ejecutivo del SICA y el consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA empiezan a abordar el tema, como un procedimiento previo a que este sea tratado en el máximo órgano del sistema y su intervención no determina la ejecución de la acción.

d) Actores participantes de la fase de implementación de la acción política

En esta fase los actores con mayores puntajes de intervención fueron el Consejo de Ministros Sectorial (puntaje 10), la Secretaría Sectorial del Consejo de Ministros (puntaje 10) los ministerios y agencias gubernamentales sectoriales (puntaje 9) y la cooperación internacional (puntaje 9).

Los actores con menores puntuaciones o cuya intervención fue definida como “no aplica” fueron el CC-SICA, los técnicos y expertos y los grupos de interés de la sociedad civil.

e) Actores participantes de la fase de evaluación de la acción política

En esta fase hubo respuestas diversas, algunas de las encuestas incluso no fueron completadas aduciendo a que no se cuentan con procedimientos de evaluación y rendición de cuentas para algunas de las acciones políticas, estas respuestas fueron recibidas para el caso de la ESCA y de la negociación conjunta de precios de medicamentos.

Considerando lo anterior, la tendencia se fundamenta principalmente en la política de pesca. Es por ello que los puntajes son mucho menores, sin embargo permiten visualizar la mayor participación de ciertos actores. En este sentido, destacan la participación del Consejo de Ministros (puntaje de 4), la secretaria sectorial (puntaje de 5), los ministerios y agencias gubernamentales sectoriales (puntaje de 4) y la cooperación internacional (puntaje de 4).

Teniendo poca participación o cuya intervención fue identificada como que “no aplica” a los técnicos y expertos y al CC-SICA.

Conclusiones

Las acciones políticas del SICA son la principal expresión del funcionamiento de una estructura con más de 20 años de existencia. A nivel instrumental, las acciones

políticas son las respuestas que el sistema político del SICA (incluida su estructura) dan a las demandas de los actores (principalmente los Estados) y en este sentido son uno de los principales recursos de medición de la eficacia y eficiencia del sistema.

Hoy por hoy, las acciones políticas del SICA se caracterizan -entre muchas cosas- por ser resultado de diversos procesos de índole político y técnico. Estas acciones cuentan con una formulación de tipo *top-down* y tienen como principal objetivo la definición de prioridades y el ordenamiento de las acciones que desarrolla el Sistema sobre determinado tema. Por otro lado, el alcance de estas, no define competencias a sus responsables y tampoco ahondan en los temas relativos al financiamiento para su ejecución. Lo anterior, aunado a la ausencia de mecanismos definidos de evaluación y rendición de cuentas del SICA, genera una alta dependencia de la cooperación internacional; limita la capacidad del propio sistema de perfeccionar su actividad política y justificar la necesidad de una determinada acción a nivel regional.

Con este panorama, las acciones políticas varían en resultados, siendo estos dependientes de la ejecución nacional. En este sentido, el poder de decisión se concentra a nivel ministerial, lo que reduce la capacidad de acción de las políticas regionales, al no permear a nivel local.

Con base en lo anterior, la gobernabilidad del SICA, en relación a la definición de la agenda, recae en la Reunión de Presidentes (esfera formal), pero a nivel de acción política la responsabilidad recae en los consejos de Ministros (esfera operativa), que son quienes marcan la pauta de la gobernabilidad del Sistema. Es importante señalar que en la interrelación de estos actores prevalecen problemas de comunicación y coordinación, hecho evidenciado por la brecha existente entre la agenda del sistema y las acciones que realiza.

Los consejos de Ministros, en conjunto con las secretarías sectoriales y los ministerios de cada país, definen la forma de relación del sistema con el entorno, constituyéndose en el triángulo primario de la acción política del SICA, subordinando su nivel de incidencia a los recursos con que cuente para implementar las políticas y acciones y la cantidad de socios que posea.

De acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa, el SICA fue concebido bajo un modelo de integración de tipo comunitario, no obstante en términos prácticos, el SICA con su dinámica actual de funcionamiento, hace prevalecer un tipo de integración de corte intergubernamental.

Para que las acciones políticas del SICA cumplan con los objetivos, se recomienda:

- Definir y establecer un procedimiento estandarizado para la construcción de políticas regionales, que incluyan mecanismos de participación efectivos y actualizados de los actores a nivel regional, nacional y local.

- Institucionalizar un mecanismo de comunicación y coordinación entre la esfera formal y la esfera operativa del sistema, que garantice una correcta y coherente toma de decisión y, sobre esta base, se ejecuten acciones que generen un verdadero impacto en la población centroamericana.
- El SICA, con base en su acción regional, demanda de una revisión de su andamiaje institucional. Para que esta revisión sea efectiva los criterios que deben incorporarse deben contemplar la evaluación la acción regional que cada institución realiza y los bienes públicos regionales que generan.

Referencias

Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano -Ospesca-. (2005). Política de integración de pesca y acuicultura en el istmo centroamericano. San Salvador.

Salazar, c. y Ulate, E. (2009). Manual de derecho comunitario centroamericano. San Salvador: Orbi.iure.

Salazar, C. (Coord.) (2011). Instrumentos jurídicos de la integración centroamericana. (3.ª ed.). San Salvador: Secretaría General del SICA.

Secretaría General del SICA. (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).

Capítulo 3.

El Comité Ejecutivo: funcionamiento, representación política de los gobiernos y su papel en el proceso de integración centroamericana

Eymi Lissette Esquivel Avendaño

Introducción

Este trabajo tiene como eje fundamental el estudio del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana, en respuesta a la trascendencia e importancia de este órgano en la configuración política del SICA. Este órgano ha sido creado por el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca en 1991 como uno de los órganos permanentes del sistema con una configuración política y jurídica de vital importancia.

El Comité Ejecutivo del SICA se reunió por primera vez el 13 de febrero de 2008, 17 años después de su creación jurídica y 15 años después de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa, analizar la razón histórica-política causante de este retraso es parte del desarrollo de esta investigación. Su papel como órgano comunitario es fundamental para el logro de los propósitos y fines de la integración centroamericana.

El órgano ha demostrado importantes acciones en pro de la integración centroamericana así como debilidades políticas y jurídicas que afectan el desempeño de las funciones otorgadas por el Protocolo de Tegucigalpa. Hasta la fecha, no se había desarrollado una investigación que tuviese como elemento central de estudio al Comité Ejecutivo del SICA y, que desde una perspectiva académica analizara su configuración, funcionamiento, y como consecuencia sus fortalezas y debilidades.

El problema fundamental a estudiar a través del presente artículo de investigación es el funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA y las debilidades presentadas en el marco del proceso de integración centroamericana. Iniciando su estudio con las causas históricas que impidieron su puesta en marcha, las atribuciones otorgadas y su vinculación con la institucionalidad del SICA, su conformación política, el seguimiento y cumplimiento de los mandatos presidenciales, la producción normativa, su forma de trabajo, el interés regionales en el órgano y finalmente sus debilidades y fortalezas. Se ha pretendido realizar un ejercicio diagnóstico del estado actual del Comité Ejecutivo para medir la eficacia del mismo en el ejercicio de sus funciones, de tal forma que se puedan plantear propuestas de mejora para potenciar su papel en el fortalecimiento del proceso de integración centroamericana.

El presente trabajo aborda el análisis del Comité Ejecutivo del SICA como uno de los órganos permanentes del sistema desde una perspectiva integral, para analizar su funcionamiento, sus potencialidades y sus debilidades en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el Protocolo de Tegucigalpa. Se ha realizado un acercamiento analítico al Comité Ejecutivo en su integralidad desde una perspectiva histórica de su nacimiento, la regulación normativa existente, las atribuciones conferidas, la forma de manifestar el consentimiento en sus decisiones y su funcionamiento. Realiza también un ejercicio diagnóstico del estado actual del Comité Ejecutivo para medir la eficacia del mismo en el ejercicio de sus funciones, de tal forma que se puedan plantear propuestas de mejora para potenciar su papel en el fortalecimiento del proceso de integración centroamericana.

Las propuestas de reforma institucional han sido analizadas en aras de analizar su pertinencia y viabilidad en el funcionamiento del Comité Ejecutivo. Adicionalmente, se aborda la sistematicidad de las reuniones del mismo y la producción normativa realizada, así como la correspondencia de estos actos normativos con las competencias atribuidas por el Protocolo de Tegucigalpa. Hemos dedicado un apartado al análisis del perfil político del representante de gobierno ante el Comité Ejecutivo y su impacto en el ejercicio de sus atribuciones. Finalmente, se realiza un análisis comparativo con la Comisión Europea teniendo en cuenta las similitudes entre este órgano y el Comité Ejecutivo.

La integración centroamericana es, en nuestros días, una de las más prometedoras acciones regionales para el desarrollo de nuestros pueblos. El crecimiento y progreso de la integración centroamericana ha tenido importantes repercusiones en diversos ámbitos como lo político, social, cultural, ambiental y económico, que han permitido el desarrollo sostenido de la región.

1. Un acercamiento al comité ejecutivo del SICA

Dejando a un lado, los ideales integracionistas de la región centroamericana, por no ser el eje central de la investigación, es relevante retomar el nacimiento de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca) el 14 de octubre de 1951 a través del instrumento jurídico conocido como Carta de San Salvador, como uno de los principales hitos históricos del ahora Sistema de Integración Centroamericana y sus órganos.

Sin hacer mayor referencia exhaustivamente a este instrumento jurídico, es relevante destacar que en materia de órganos, la Carta de la Odeca de 1951 no contemplaba la existencia de un Comité Ejecutivo. Sus órganos eran la eventual Reunión de Presidentes que sería el órgano supremo de la organización (artículo 5), la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores como órgano principal (artículo 6), la Reunión Eventual de Ministros de otros ramos para problemas concretos que necesiten soluciones colectivas, la Oficina Centroamericana de la Secretaría General de la organización y el Consejo Económico.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1962, los ministros de Relaciones Exteriores firman una nueva Carta de la Odeca que sustituye la de 1951, instrumento jurídico también conocido como Segunda Carta de San Salvador. Como señala Miranda (2010), la Odeca se caracterizó por carecer de órganos con enfoque permanente, la perspectiva integracionista de su configuración pretendía el establecimiento de una unión de carácter político.

En relación a esta Carta de la Odeca, es importante resaltar la creación de la figura del Consejo Ejecutivo, órgano con configuración permanente con sede en la ciudad de San Salvador (artículo 3), el planteamiento específico de una ciudad sede del órgano responde evidentemente al carácter permanente otorgado por la Carta de la Odeca.

A pesar de la existencia de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores como órgano principal (artículo 3), la Carta de la Odeca planteaba que el Consejo Ejecutivo estaría conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores o sus representantes (artículo 7). A este nuevo órgano se le otorga la representación legal de la organización. La regulación de este Consejo Ejecutivo es para nosotros el nacimiento, al menos normativamente, del órgano que en 1991 a través del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca pasó a denominarse Comité Ejecutivo del SICA, órgano central de la presente investigación.

El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca, es hoy la norma jurídica fundamental de la integración centroamericana, su promulgación por parte de los presidentes centroamericanos responde a la necesidad de actualizar, casi 30 años después, el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos en respuesta a las necesidades que enfrentaba la región. A efectos de este artículo, el Protocolo de Tegucigalpa establece que la Reunión de Presidentes continúa siendo el órgano supremo del SICA (artículo 13), el Consejo de Ministros de Relación Exteriores es ahora el órgano principal de coordinación (artículo 16), por su parte el Comité Ejecutivo y la Secretaría General son los órganos permanentes (artículo 23).

Para Miranda (2010) la configuración del Comité Ejecutivo del SICA no está pensada solo para velar por los intereses nacionales, sino para velar por los intereses de la región, opinión que compartimos. Así para Salazar Grande y Ulate Chacón (2013) la conformación normativa planteada por el Protocolo de Tegucigalpa de un representante de cada Estado implica un carácter de imparcialidad e independencia así como la actuación de este órgano en nombre de la comunidad. Para los autores citados “este órgano debe funcionar de forma permanente y debe ser totalmente independiente de los Estados” (p. 84). Por su parte, White Gómez (2008) asevera el papel de Comité Ejecutivo como un órgano político de control, formulación programática y coordinación entre regímenes.

Lo anterior denota el grado de representación política que se requería en el órgano, un representante de cada Estado nombrado por el presidente de su país es una muestra del respaldo político que debe tener el representante por parte de su

gobierno. Es importante detenernos a señalar que el Protocolo de Tegucigalpa se refiere al miembro del Comité Ejecutivo del SICA como un representante, de la interpretación de este apartado no se desprende si el representante puede ser funcionario del Estado o no. Desde que el Comité Ejecutivo se reunió por primera vez, cada uno de los representantes de los Estados ha sido funcionario de su gobierno de forma simultánea. Embajadores, altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, y por regla general, los viceministros de Relaciones Exteriores. Esta simultaneidad entre ambos cargos definitivamente incide directamente en las actuaciones o resultados del Comité Ejecutivo del SICA, porque el avance en las decisiones sucede más lento que el avance que se tendría con una persona dedicada de forma permanente a las funciones del Comité Ejecutivo del SICA. A pesar de ello, que el representante ante el Comité Ejecutivo del SICA sea un funcionario de alto nivel en su gobierno ha significado, de alguna manera, un beneficio para que las decisiones tomadas en el seno del órgano incidan en el gobierno de las naciones que representan.

Esta confluencia de funciones en una misma persona, es para nosotros un principal punto de análisis en el funcionamiento del Comité Ejecutivo. Para su estudio se planteó a los entrevistados la siguiente pregunta: ¿A su criterio, esto limita o potencia el alcance de las acciones del Comité Ejecutivo?, lo anterior nos permitía obtener un criterio sobre si esta confluencia brindaba ventajas o bien perjudicaba al Comité Ejecutivo.

La opinión en este sentido era tendencialmente dividida, una parte de los entrevistados coinciden en que la representación en el órgano por un funcionario público es una ventaja para el Comité Ejecutivo, esto porque le permitía al representante ser cercano a los principales tomadores de decisión de su país, interactuar de forma fluida con su gobierno, y dota a las decisiones del comité, de peso político dentro de su país. Otros entrevistados no niegan las ventajas enunciadas previamente pero consideran que, en atención a lo preceptuado en el Protocolo de Tegucigalpa, es necesario que el representante de cada país ante el Comité Ejecutivo del SICA sea una persona autónoma sin ejercer un cargo público dentro de su gobierno. Para estos, la configuración comunitaria del órgano es clara en la necesidad de un representante con independencia que resida de forma permanente en la sede del Comité Ejecutivo.

Ambas posturas tienen un grado de validez importante, hasta ahora los avances logrados por el Comité Ejecutivo del SICA han sido bajo la representación de funcionarios de gobierno, lo que demuestra de alguna manera que los representantes de cada Estado han logrado importantes avances en el ejercicio de este cargo ante el SICA, sin embargo, sus capacidades son limitadas en cuanto a poder reunirse de forma periódica porque tienen que responder a agendas nacionales de gobierno.

Que el representante ante el comité sea por regla general el viceministro de Relaciones Exteriores, ha significado desde nuestro punto de vista, que el funcionamiento del comité sea débil porque responde a las posibilidades prácticas de una persona con responsabilidades diversas que no se dedica de forma exclusiva a la integración centroamericana, probablemente en circunstancias diferentes los

resultados del trabajo del Comité Ejecutivo fuesen más visibles y permanentes. En igual sentido, la representación ejercida por el viceministro de Relaciones Exteriores dentro del Comité Ejecutivo permite consecuentemente que las cancillerías de los gobiernos jueguen un papel importante, tanto así, que algunos de sus funcionarios forman parte de los dos grupos *ad hoc* que funcionan a la par del Comité Ejecutivo. Esto lógicamente tiene como consecuencia que las actuaciones en el seno del Comité Ejecutivo y los grupos *ad hoc* estén impregnadas de intereses nacionales y de política exterior que corresponden a las tareas de los ministerios de Relaciones Exteriores, en alguna medida esto podría afectar directamente las acciones del Comité Ejecutivo. La propuesta de un representante independiente de su gobierno, pero con cercanía a los principales tomadores de decisión de su país, es bastante válida y, sobre todo, encuentra su fundamento en el Protocolo de Tegucigalpa porque esta persona independiente de su gobierno podría establecerse en la sede del Comité Ejecutivo y sesionar de la forma en que el Protocolo de Tegucigalpa ha preceptuado.

Por lo expresado anteriormente, consideramos que el representante ante el Comité Ejecutivo debería de ser una persona distinta del viceministro de Relaciones Exteriores pero miembro del gabinete de gobierno de su país para lograr que las decisiones tomadas en el seno del Comité Ejecutivo sean implementadas nacionalmente, aun cuando esta cercanía a la cúpula gubernamental devenga en una temporalidad corta en el ejercicio de la representación. A pesar de ello, una transformación de este tipo debe ser planteada cuidadosamente para lograr realmente tener un representante de país con peso político dentro de su gobierno e incidencia directa en el mismo, pero con disponibilidad entera y permanente para el Comité Ejecutivo del SICA.

1.1. Conformación y atribuciones. Por referencia a documentos de vieja data hay algunos vestigios que aparentan demostrar el funcionamiento incipiente del Comité Ejecutivo del SICA para los años 1995 y 1996, así Cepal (1997), al realizar un estudio sobre la institucionalidad regional del sistema de integración centroamericana hace referencia a que el “Comité Ejecutivo se reunió por primera vez el 4 de mayo de 1995, y lo ha hecho solo cinco veces en 1995 y apenas dos en 1996” (p. 36), así mismo, hace referencia a un primer anteproyecto de Reglamento de actos normativos del SICA como una versión revisada en el marco de la IV Reunión del Comité Ejecutivo del 22 de agosto de 1995. A pesar de lo anterior, en apariencia ese incipiente accionar del Comité Ejecutivo rápidamente dejó de funcionar y el órgano dejó de existir de forma práctica durante muchos años. Como señala Blanco Fonseca (2010) mientras se integra el Comité Ejecutivo sus atribuciones debían ser asumidas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Debe hacerse notar que el acuerdo referido contradice el Protocolo de Tegucigalpa en cuanto a la periodicidad de las reuniones del órgano en cuestión. Adicionalmente el Acuerdo XXV de la Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno establecía que el comité debía asegurar la coordinación entre los acuerdos nacionales y regionales para que la integración fuese parte de la agenda de gobierno, para ello los miembros del Comité Ejecutivo debían participar en los gabinetes de Gobierno de sus países. Este acuerdo establecía que el Comité Ejecutivo debía entrar en funcionamiento en enero de 2005. Al ser el Comité Ejecutivo un órgano

permanente del SICA creado por el Protocolo de Tegucigalpa, es este instrumento jurídico el que regula sus atribuciones (artículo 24). La primera atribución del órgano es la de aseguramiento de la ejecución de las decisiones que adopte la Reunión de Presidentes, este aseguramiento deberá realizarlo a través de la Secretaría General. Esta primera atribución plantea importantes cuestiones sobre las que vale la pena detenerse. Primero en la relación cercana entre la Secretaría General y el Comité Ejecutivo; es destacable que no se trata de una cercanía en la que jerárquicamente la Secretaría General se encuentra subordinada al Ejecutivo como erróneamente planteaba el derogado Reglamento del Comité Ejecutivo del SICA del año 2007.

Creemos que cuando el Protocolo de Tegucigalpa hace referencia al aseguramiento de la ejecución por intermedio de la Secretaría General lo que plantea es una corresponsabilidad en el seguimiento, pero en la que por la propia naturaleza de las funciones de la secretaría, es esta la que puede conocer de forma más fehaciente el cumplimiento por parte de los demás órganos e instituciones del SICA. Sobre este punto, algunos entrevistados expresan con bastante propiedad que el problema radica en una falta de definición de las reglas del juego en cuanto a coordinación entre instituciones, las secretarías no saben con claridad qué debe informarse o qué decisiones deben elevarse al Comité Ejecutivo del SICA.

La segunda atribución otorgada al Comité Ejecutivo es la de velar para que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa, sus instrumentos complementarios y actos derivados. Es notorio que en este punto la función es bastante diferente a la anterior en dos sentidos, primero porque ya no se trata de asegurar sino de velar por el cumplimiento, conceptos que engloban distintos significados; y segundo porque mientras en la primera atribución se trata del cumplimiento de las decisiones de la Reunión de Presidentes, la segunda se refiere al cumplimiento del derecho comunitario. Es importante traer a colación lo expresado por Salazar Grande y Ulate Chacón (2013, p.85) en referencia a esta competencia, para los autores esta facultad:

Le permitiría al Comité Ejecutivo iniciar (de oficio o a petición de un Estado miembro) los procedimientos administrativos correspondientes para constatar el incumplimiento por parte de un Estado Miembro, de las normas comunitarias y en caso de constatar dicho incumplimiento, iniciar directamente causas de responsabilidad ante la Corte Centroamericana de Justicia, previa mediación y búsqueda de soluciones de la controversia planteada (p. 85).

Una tercera competencia otorgada al órgano es la del establecimiento de políticas sectoriales y la presentación al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las propuestas necesarias en concordancia con las directrices resultantes de la Reunión de Presidentes. Lo anterior denota la capacidad del Comité Ejecutivo de presentar iniciativas al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, sin embargo, esta capacidad de iniciativa está limitada al ámbito exclusivo de los mandatos o directrices emitidas por la Reunión de Presidentes. Sobre esta competencia hay que hacer notar fundamentalmente dos cosas, la primera el espíritu de estrecha relación interinstitucional

entre el Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, lo que refleja la necesidad de coordinación entre ambos órganos, y en un segundo momento es importante reflejar que aunque una primera lectura de la competencia otorgada hace parecer que la capacidad propositiva del Comité Ejecutivo es absoluta, en realidad está limitada a la coherencia con una directriz emanada de la Reunión de Presidentes.

Otra de las competencias otorgadas al Comité Ejecutivo es la de someter, mediante su presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto de la organización central del Sistema de Integración Centroamericana. La siguiente competencia otorgada al Comité Ejecutivo está referida a su capacidad propositiva, esta vez en relación al establecimiento de secretarías u órganos subsidiarios que el comité considere necesarias o estime convenientes para el logro de los objetivos del SICA y la participación de todos los sectores vinculados al proceso y al desarrollo de la región. La proposición debe ser realizada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Esta facultad propositiva demuestra que el poder de decisión sobre estos temas lo tiene el consejo y las facultades del Comité Ejecutivo se encuentran limitadas a una actuación propositiva. Sobre el tema de iniciativa, Salazar Grande (2010, p.313) plantea que el Comité Ejecutivo en su carácter de órgano permanente “debe ser un órgano colegiado, técnico, que asesore al Consejo de Ministros especialmente nombrado y que se le otorguen competencias de iniciativa normativa”.

Otra atribución otorgada al Comité Ejecutivo es la de aprobación de los reglamentos e instrumentos que se elaboren por las secretarías u órganos del Sistema de Integración Centroamericana. Sobre esta atribución se centran una importante cantidad de resoluciones del Comité Ejecutivo en sus años de funcionamiento, no solamente aprobando los reglamentos de las secretarías u órganos, también instruyendo a las secretarías a presentar las propuestas o borradores de reglamentos internos. Esta competencia ha sido reconocida también por la Corte Centroamericana de Justicia en su opinión consultiva del 20 de octubre de 2010 (Salazar, 2014). Es importante evidenciar que la facultad otorgada al Comité Ejecutivo ha pasado de ser una facultad propositiva a tener competencia de aprobación de instrumentos jurídicos. Se debe resaltar que la referencia a la aprobación de instrumentos elaborados por las secretarías y órganos del SICA abre la puerta no solamente a la aprobación de reglamentos internos como ha sido la práctica del órgano, sino a otro tipo de instrumentos jurídicos no definidos normativamente.

El Comité Ejecutivo también tiene competencia para revisar los informes semestrales de las actividades realizadas por la Secretaría General y las demás secretarías, y trasladarlos al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores con las observaciones y recomendaciones que el consejo respectivo hubiese realizado. Lo anterior debe ser realizado por lo menos un mes antes de la próxima Reunión de Presidentes. Consideramos que la razón fundamental de la atribución anterior es la división de poderes a la manera como ocurre en el plano nacional, de tal forma que un órgano o institución tenga cierto control sobre las actuaciones de otro con el objetivo de garantizar el logro del fin primordial, en este caso el objetivo fundamental

de la integración centroamericana. Desde nuestro punto de vista la naturaleza de esta competencia es la de revisar que las actuaciones de las secretarías estén acordes a los objetivos estratégicos de la integración centroamericana, y acordes a los objetivos del órgano al que sirven de secretaría. Esta competencia coloca al Comité Ejecutivo como un filtro que vele por el cumplimiento del interés comunitario en las actuaciones administrativas de la Secretaría General y las secretarías sectoriales; a pesar de ser a nuestro juicio, una competencia positiva para controlar las actuaciones de las secretarías es una competencia aún no desarrollada con propiedad.

Otra competencia del Comité Ejecutivo se encuentra regulada en el artículo 31 del Protocolo de Tegucigalpa y es recibir las iniciativas o propuestas de acuerdos o tratados para elevarlas al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores con sus observaciones y recomendaciones. Las competencias delegadas al comité no han sido *numerus clausus* puesto que además de las que ya hemos enunciado, el Protocolo de Tegucigalpa deja la puerta abierta para que nuevas competencias puedan ser otorgadas a este órgano en cualquier momento a través del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados o complementarios (artículo 24, inciso h). En este punto prácticamente todos los entrevistados coinciden en que las atribuciones del órgano son suficientes y no deben aumentarse, son complejas y bastante amplias, no obstante, el tema de las atribuciones presenta importantes dificultades a señalar.

1.2. Los reglamentos del comité. En diciembre del 2007, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, aprueba el Reglamento del Comité Ejecutivo del SICA, posteriormente se realiza una enmienda al mismo en febrero del año 2008. Este instrumento jurídico carece de vigencia y validez a partir del 19 de marzo del año 2012, fecha en la que el propio Comité Ejecutivo ya en funciones, promulga el nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo. A pesar de ser un instrumento derogado, su regulación presentaba insumos importantes de destacar para efectos del estudio de este órgano, sobre todo, tomando en cuenta que el reglamento estuvo vigente en aproximadamente 5 años de funcionamiento del Comité Ejecutivo y que por tanto, muchos de los actos realizados por este órgano fueron durante este período de vigencia.

Este reglamento contemplaba la existencia de un vicepresidente del Comité Ejecutivo del SICA ampliando así el mandato del Protocolo de Tegucigalpa que solamente hace referencia a la existencia de un presidente (artículo 2), el reglamento planteaba que el vicepresidente del Comité sería el representante del Estado miembro al que correspondiese la siguiente presidencia *Pro Tempore*, reflejando el deseo de continuidad y seguimiento a las acciones del órgano. El reglamento regulaba que, además de las competencias otorgadas por el Protocolo de Tegucigalpa, este tenía otras adicionales: examinar las iniciativas de nuevos tratados para elevarlas al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la potestad de crear grupos de trabajo o comisiones, y contratar consultorías (artículo 6).

Aparece regulada la figura del representante *ad hoc* con poder de decisión para los casos en los que uno de los miembros del Comité Ejecutivo no pueda asistir a la reunión convocada (artículo 12). Este reglamento establecía en su artículo 18 que la Secretaría General del SICA se desempeñaría como Secretaría del Comité Ejecutivo, contradiciendo el Protocolo de Tegucigalpa, pues las facultades otorgadas a la Secretaría General no contemplan la de ser Secretaría del Comité Ejecutivo.

Como señalan Salazar Grande y Ulate Chacón (2013) la Secretaría General del SICA realiza funciones como Secretaría del Comité Ejecutivo “lo cual no es una competencia establecida para la Secretaría General en el Protocolo de Tegucigalpa” (p.87).

En marzo del 2012 el Comité Ejecutivo del SICA aprueba su reglamento de organización y funcionamiento, derogando el reglamento aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el año 2007. Habiendo iniciado el Comité Ejecutivo sus funciones, era lógico pensar que se promulgara años después un nuevo reglamento tomando en cuenta las contradicciones que existían entre el reglamento previo y el Protocolo de Tegucigalpa. Este reglamento modifica la disposición del reglamento precedente estableciendo que la sede de reuniones del Comité Ejecutivo será la ciudad de San Salvador (artículo 1), es importante señalar que este nuevo reglamento recoge la incompatibilidad, ya regulada en el reglamento derogado, del cargo de representante ante el Comité Ejecutivo con otro cargo remunerado en la institucionalidad del SICA, la ejecución de consultorías para el SICA o para agencias de cooperación internacional cuyos efectos estén relacionados con el sistema (artículo 3). Se debe evidenciar que el reglamento establece esta incompatibilidad en relación a funciones dentro del SICA pero no hace ningún pronunciamiento sobre el ejercicio de cargos públicos de forma simultánea.

Es destacable que este nuevo reglamento reconoce la facultad de conocer sobre los recursos financieros gestionados a través de la cooperación internacional como consecuencia de lo preceptuado en el artículo 2 literal “g” del Protocolo de Tegucigalpa (artículo 5). El reglamento plantea la posibilidad de invitar a las sesiones a consejeros o asesores previamente acreditados ante el presidente del comité (artículo 7), esto legitima la participación de personas diferentes al funcionario permanente del órgano, en las reuniones del Comité Ejecutivo del SICA. La participación de asesores ha sido una práctica común en las reuniones del Comité Ejecutivo.

El citado reglamento establece de forma similar al reglamento precedente, las funciones del presidente del Comité Ejecutivo del SICA (artículo 7), no obstante, hay un elemento diferenciador que vale la pena destacar en este momento. En el reglamento derogado se establecía que la convocatoria a sesiones debía hacerse por intermedio de la Secretaría General del SICA, sin embargo, a partir de este reglamento la convocatoria a sesiones las hace de forma directa el presidente del Comité Ejecutivo.

Desde nuestro punto de vista, lo anterior responde a una transformación de percepción en cuanto al papel de la Secretaría General, que en el reglamento derogado se consideraba también Secretaría del Comité Ejecutivo y por ello debía ser el ente encargado de convocar; percepción que parece haber sido superada. Actualmente, el reglamento establece que la secretaría del Comité Ejecutivo será asumida por un equipo técnico del órgano, sin detrimento del apoyo que la Secretaría General de forma permanente brinde al órgano y sus grupos de trabajo (artículo 14). Un cambio importante a resaltar es que este reglamento no se pronuncia al respecto de la periodicidad de las reuniones del Comité Ejecutivo, superando así, la contradicción que señalábamos en el apartado anterior respecto el reglamento derogado y el Protocolo de Tegucigalpa.

La existencia de un reglamento para la organización y funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA es fundamental para la legitimidad de las actuaciones del órgano y para facilitar la aplicación de los preceptos consagrados en el Protocolo de Tegucigalpa. El reglamento plantea la posibilidad de invitar a presidentes, secretarios o directores de órganos, e instituciones a las sesiones en las que se realice el informe semestral de actividades. El artículo 11 de este reglamento establece que las reuniones deberán realizarse con todos los miembros o su representante *ad hoc*, si no existe cuórum se deberá programar una nueva fecha.

En cuando a cuestiones financieras, los gastos de sus miembros correrán por cuenta de los países que representan. El Comité Ejecutivo deberá elaborar su presupuesto y ser incluido dentro del presupuesto de la organización central del SICA para que de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa sea aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Este instrumento es sin duda un enorme avance en el proceso de integración centroamericana, no obstante se considera que el reglamento tiene algunas carencias importantes. Algunos consultados consideran que no es un instrumento jurídico funcional porque no establece con claridad sobre cuáles temas debe pronunciarse, cómo debe hacerlo y cómo debe ser recibido por los otros órganos e instituciones del sistema, evidentemente esto implica la necesidad de una regulación más profunda y detallada.

Otro de los vacíos que presenta este reglamento es que no se pronuncia sobre cómo va a realizarse la coordinación interinstitucional entre este órgano y los demás órganos e instituciones del SICA. El reglamento debió hacer un pronunciamiento sobre la sistematicidad de las reuniones del Comité Ejecutivo, estableciendo cuestiones procedimentales que permitieran al órgano reunirse de forma semanal como lo establece el Protocolo de Tegucigalpa. Este instrumento tampoco introduce alguna regulación que establezca el procedimiento por el cual la Secretaría General y el Comité Ejecutivo van a asegurar el cumplimiento de la competencia compartida.

Si bien el reglamento establece que el Comité Ejecutivo elaborará su presupuesto, no hace mayor referencia a cómo se realizará dicho presupuesto, tomando qué criterios, ni los plazos de su formulación o aprobación interna que permitan luego elevarlo al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como parte del presupuesto de la organización central.

En cuanto al proyecto de presupuesto de la organización central que este órgano debe elevar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el reglamento no establece el procedimiento mediante el cual el Comité Ejecutivo recibirá las necesidades presupuestarias de cada órgano e institución ni los plazos en que debe recibirse para que pueda cumplirse con la citada atribución. La falta de esta regulación impide un adecuado cumplimiento de las atribuciones conferidas al órgano.

Todo lo anterior dificulta la implementación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo porque no permite que en la práctica sea un instrumento guía de las actuaciones del órgano que le conduzca al cumplimiento de sus atribuciones.

1.3. El papel de la Secretaría General del SICA y las comisiones. El nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo establece que la secretaría del órgano será ejercida por una unidad técnica, la cual existe desde hace un par de años en la sede de la Secretaría General del SICA, e integrada de forma única por la abogada Cecilia Argüello, quién ha colaborado estrechamente con esta investigación. Sobre este punto consideramos que la unidad técnica debe ser fortalecida y dotada de mayor equipo asesor que apoye el funcionamiento del Comité Ejecutivo, esto ha sido discutido en el seno de las reuniones del órgano como se constata en el acta de su XXXV reunión en la que se abordó la necesidad de reforzar la oficina de asistencia técnica y convertirla en una secretaría ejecutiva con funcionarios que brinden apoyo. En esta reunión se propuso que el mantenimiento y financiamiento de esta secretaría se realice a través de una donación del Banco Centroamericano de Integración Económica.

El Protocolo de Tegucigalpa establece en su artículo 24 inciso “a” una atribución que el Comité Ejecutivo debe realizar por intermedio de la Secretaría General; esta función es la de asegurar la ejecución de las decisiones de la Reunión de Presidentes. Para el cumplimiento de este fin la Secretaría General y el Comité Ejecutivo deben trabajar de forma conjunta. Adicionalmente, el Protocolo de Tegucigalpa establece que la Secretaría General debe rendir informe semestral de sus actuaciones al Comité Ejecutivo para que este lo eleve al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, estableciéndose de esta manera otra responsabilidad de relación entre ambos órganos permanentes del SICA.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA establece en su artículo 5 que el Comité Ejecutivo del SICA puede crear las comisiones o grupos de trabajo que estime conveniente para desempeñar eficientemente su trabajo que no está normado en el Protocolo de Tegucigalpa. En el marco de esa potestad en la actualidad existen dos grupos *ad hoc* que trabajan de cerca con el Comité Ejecutivo que trabajan a nivel técnico, un Comité de Seguimiento del Comité Ejecutivo y el Equipo Jurídico de las Cancillerías. Las competencias de ambos grupos no se encuentran reguladas normativamente. En marzo del 2011, se estableció el Comité de Seguimiento con el objetivo de ejecutar los lineamientos del Comité Ejecutivo. Está

integrado por los embajadores designados por los países en El Salvador. Sus tareas comprenden redactar documentos, preparar términos de referencia y solicitar a todas las instituciones del sistema informes sobre sus proyectos, acciones, resultados, manejo presupuestario y programas de cooperación (Estado de la región, 2011, p. 384).

Como consta en el acta de la reunión XXXXIII del Comité Ejecutivo del SICA algunas de las tareas asignadas al Comité de Seguimiento versan sobre la revisión de los documentos sometidos a consideración del Comité Ejecutivo. En nuestra opinión y en concordancia con la mayoría de entrevistados en esta investigación la existencia de grupos *ad hoc* es justificable y necesaria para avanzar en el trabajo técnico del Comité Ejecutivo permitiendo agilizar procesos operativos que escapan a las posibilidades materiales del órgano y sus miembros.

De acuerdo a la información obtenida a través de las actas de la XXXIII y XXXV de reunión del Comité Ejecutivo del SICA ambos grupos *ad hoc* presentan informe de sus actuaciones al Comité Ejecutivo en cada una de sus sesiones. El funcionamiento y naturaleza de estos grupos es para nosotros esencial en el desarrollo de esta investigación, es por ello que una de las preguntas realizadas a los entrevistados estaba destinada a conocer su percepción sobre la existencia de estos grupos. La mayoría de entrevistados considera que la existencia de grupos *ad hoc* es justificable y necesaria para avanzar en el trabajo técnico del Comité Ejecutivo, lo que permite agilizar procesos operativos que escapan las posibilidades materiales del órgano y quienes le conforman. A estos grupos se les debe otorgar facultades específicas por un tiempo determinado para evitar aumentar el aparato institucional del SICA.

2. Funcionamiento del Comité Ejecutivo y su conformación política

La Reunión de Presidentes es el órgano supremo de la integración centroamericana (artículo 13 del Protocolo de Tegucigalpa), es el “principal órgano en el proceso de toma de decisiones, que define y dirige la integración centroamericana” (Gil y Paikin, 2013, p. 24). Una de las atribuciones del Comité Ejecutivo regulada en el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa es la de “asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes” lo que vincula directamente a este comité con las acciones realizadas e impulsadas desde la Reunión de Presidentes. Esta atribución implica asegurar la ejecución eficiente de la totalidad de decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes, sin importar cuál es el órgano que está llamado a cumplir el mandato. Lo que evidentemente requiere una importante interlocución del Comité Ejecutivo con la institucionalidad del sistema, interlocución que deberá realizarla a través de la Secretaría General de conformidad al precepto citado.

No obstante, en su carácter de órgano supremo de la integración centroamericana, la Reunión de Presidentes también puede emitir mandatos que directamente confieran responsabilidades al Comité Ejecutivo y requieran de este un producto o accionar esperado. Una de las preguntas dirigidas a las personas entrevistadas estaba destinada

a conocer su apreciación sobre el cumplimiento, por parte del Comité Ejecutivo, de los mandatos de la Reunión de Presidentes, y en este sentido se ha contado con diversas consideraciones. En su mayoría, se plantea que ha habido un nivel de cumplimiento medio, pero deficiente, igual a como sucede con toda la institucionalidad del SICA.

Es relevante destacar que se ha considerado que en este punto uno de los mayores problemas es la confusión y la falta de claridad en los temas sobre los cuales está trabajando el Comité ejecutivo, competencias que ha dejado de ejercer por falta de sistematicidad en sus actuaciones, y procedimientos no regulados que hacen difícil la implementación de acciones concretas por parte de este órgano; en este sentido ha imperado el desorden (opinión compartida por buena parte de los expertos entrevistados). A pesar de lo anterior, y en esto también existe consenso, en los últimos tiempos el Comité Ejecutivo ha ordenado sus actuaciones a través de una hoja de ruta que rinde productos concretos en tiempos específicos y está poco a poco trabajándose en los temas orientados por la Reunión de Presidentes como la reforma institucional del SICA.

Muchos de los mandatos de la Reunión de Presidentes al Comité Ejecutivo requieren un trabajo coordinado con diversas instituciones regionales, especialmente requiere trabajar de forma coordinada con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y trabajar con apoyo e intermediación de la Secretaría General. La naturaleza de lo anterior está íntimamente relacionada con las atribuciones que le han sido conferidas al Comité Ejecutivo a través del Protocolo de Tegucigalpa. La primer atribución conferida a través del artículo 24 inciso “a” establece que debe asegurar la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes “por intermedio de la Secretaría General” lo que ya demuestra de forma evidente la relación cercana que deben tener ambos órganos permanentes para el logro de esta atribución.

Las relaciones del Comité Ejecutivo con gran parte de la institucionalidad regional son innegables, su actuación está íntimamente vinculada a importantes órganos e instituciones regionales, sin embargo, las relaciones entre estas instituciones y el procedimiento a seguir cuando se trata de trabajo conjunto no está regulado y como bien señala White (2008), “lo que no está normado se presta para que sea desarrollado por la discrecionalidad o por la costumbre, reduciendo el desarrollo jurídico del sistema” (p.8). Esa falta de normativa ha generado disfuncionalidades (White, 2008) dentro del sistema en la coordinación armónica que debería existir en la institucionalidad.

Una de las preguntas realizadas en la entrevista, en el marco de esta investigación, estaba destinada a conocer la percepción de los entrevistados sobre la coordinación entre las instituciones del SICA y el Comité Ejecutivo y qué debía mejorarse. Como resultado la mayoría de entrevistados considera que es una coordinación problemática aunque también es destacable una mejora en los últimos tiempos. Algunos de los entrevistados han coincidido en que el mayor problema de coordinación consiste en la falta de claridad del rol que debe desempeñar el comité, y la interlocución que debe tener este con el resto de instituciones del sistema, esto sumado a la poca comunicación

que siempre ha caracterizado el funcionamiento del SICA. El problema central es que las reglas del juego no están claras en cómo debe realizarse esa coordinación entre las instituciones vinculadas. Algunos de los expertos consultados plantean que en este tema el papel de la Secretaría General debe ser de intermediario y enlace entre el comité y la institucionalidad del SICA.

El tema de la coordinación interinstitucional es trascendental porque los principales destinatarios de los actos normativos del Comité Ejecutivo son precisamente el conjunto de instituciones que integran el sistema. Esta coordinación es indispensable sobre todo cuando dichos instrumentos regulan el funcionamiento de la institucionalidad regional. Creemos que es viable plantearse la posibilidad de crear un instrumento interno que regule el procedimiento a seguir para la coordinación entre las secretarías, los distintos órganos y el Comité Ejecutivo como parte de las acciones para fortalecer y potenciar el impacto de sus actuaciones, así como contribuir a la legalidad de las actuaciones en el proceso de la integración centroamericana.

2.1. La reforma institucional del SICA y sus planteamientos en relación al Comité Ejecutivo. La primera acción de reforma institucional tiene lugar en 1997, una fecha en la que el Comité Ejecutivo no había sido aún instaurado. En el marco de la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos el 30 de marzo de 1995 se promulga el documento denominado “Programa de acciones inmediatas”, derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano. En respuesta a esta solicitud en 1997, el BID y la Cepal presentaron su informe ante la cumbre XIX de presidentes centroamericanos en la que se incluía las propuestas específicas para reformar la institucionalidad del SICA (Villareal, 1999). En este informe (Cepal, 1997) se incluían varias propuestas en relación al Comité Ejecutivo, la primera de ellas denominada propuesta A contemplaba consolidar el Comité Ejecutivo del SICA, lo que implicaba asegurar que el comité se reuniera una vez por semana; unificar criterios entre los países en relación al nivel jerárquico de sus representantes, reflexionando sobre la figura política más adecuada para que se lograra la coordinación a nivel nacional y regional; y la definición de forma precisa de las funciones del Comité Ejecutivo de Integración Económica y el establecimiento de su relación con el comité.

La segunda propuesta, denominada propuesta B (Cepal 1997), contemplaba la fusión del Comité Ejecutivo y el Comité Ejecutivo de Integración Económica en un solo órgano de la integración centroamericana, compuesto por representantes técnicos y políticos de los países, a pesar de que se sugería contar con una sede fija, podría convertirse en un órgano virtual permanente.

Una tercera propuesta consistía en crear un comité de enlace que sustituyese a los comités ejecutivos existentes con miembros permanentes. Se planteaba que no residiesen en el país sede y que sus reuniones se realizaran una vez al mes. Como principales funciones se proponía representar los intereses de sus países, asegurar la interlocución entre el nivel regional y nacional, dar seguimiento a las decisiones sobre la integración centroamericana y la responsabilidad de cumplir un papel facilitador y de enlace entre los gobiernos y la Secretaría General (Cepal, 1997).

El 12 de julio de 1997, a través de la Declaración de la XIX Reunión de Presidentes Centroamericanos se aprueban los lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional, instrumento en el que se adoptan una serie de acciones encaminadas a la reforma institucional del SICA, tomando como base las propuestas de la Cepal que previamente hemos enunciado. En relación al Comité Ejecutivo se aprueba la propuesta de convertir a los comités ejecutivos en un comité de enlace. Como resultado de esta reforma se plantearon y se aprobaron importantes transformaciones al comité. No obstante esta reforma nunca fue materializada, el Comité de enlace nunca entró en funciones y el Comité Ejecutivo nunca fue fusionado con el Comité Ejecutivo de Integración Económica.

Los presidentes retomaron el tema de la reforma institucional del sistema en la XXIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos de diciembre de 2003, en la que se instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores evaluar las propuestas de reforma que se derivaba de las discusiones sostenidas en 1997 (Caldentey del Pozo, 2010). Como resultado de la Declaración de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del 26 de febrero del año 2004, se creó una comisión *ad hoc* que trabajase sobre el tema. Como señala Caldentey del Pozo, el trabajo de la Comisión *Ad hoc* fue muy bien realizado. Santos (2013), por su parte, plantea que estas propuestas contemplaban finalmente la activación del Comité Ejecutivo. El resultado de este trabajo derivó en las decisiones tomadas en la XXV Cumbre de Presidentes Centroamericanos del 15 de diciembre de 2004.

En la referida declaración se acuerda integrar el Comité Ejecutivo del SICA con un representante de cada Estado miembro, nombrado por sus presidentes a través de los ministros de Relaciones Exteriores. Estos representantes deberían ejercer el cargo de forma permanente y el comité debía reunirse una vez al mes. El Comité Ejecutivo debía asegurar la coordinación entre los asuntos nacionales y regionales, logrando que la integración regional fuese parte de agenda de los gobiernos, por tal razón, se establecía la necesidad de que el representante ante el Comité Ejecutivo participara activamente en su gabinete de gobierno. La Reunión de Presidentes estableció que el comité debía estar en funcionamiento a partir de enero del 2005 y le encomendó que una vez integrado se encargara de trabajar de forma coordinada con la Comisión de Secretarías para realizar una revisión, actualización y priorización de los mandatos pendientes de la Reunión de Presidentes.

Como podemos observar, de 1997 al 2004 hubo un importante replanteamiento del Comité Ejecutivo, mientras en 1997 se hablaba de sustituirlo por un comité de enlace, en el 2004 se toman decisiones para que el Comité Ejecutivo iniciara sus funciones en el 2005. No obstante, como ya hemos abordado previamente, el Comité Ejecutivo inicio sus funciones en febrero de 2008, tres años después de lo mandatado por la Reunión de Presidentes.

Para el año 2009, el Comité Ejecutivo del SICA ya ha entrado en funciones y las discusiones sobre la necesidad de continuar realizando reformas a la institucionalidad del

SICA han seguido siendo parte de la agenda política de la integración centroamericana. En la XXXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA del 15 de enero de 2009 se giran instrucciones al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que con apoyo de la Secretaría General y en coordinación con toda la institucionalidad del sistema (lo que evidentemente incluye al Comité Ejecutivo) presenten en un plazo de seis meses una propuesta que contenga las “acciones y reformas necesarias para garantizar la revisión y modernización del Sistema de Integración Centroamericana”.

Si bien no se establecieron propuestas concretas de reformas al Comité Ejecutivo, su papel en el desarrollo de nuevas propuestas es ahora imperante. Como uno de los órganos de confluencia política entre el interés nacional y regional, estaba llamado a participar activamente en este proceso de planteamientos para una modernización del Sistema de Integración Centroamericana. Para Santos (2014), este nuevo proceso de reformas tuvo un éxito relativo, no se trató de un plan global de reformas propiamente dicho y se dejaron algunas cosas en el camino como la propuesta de la Secretaría General de un plan plurianual 2011 – 2013, o la propuesta de tratado único entre otros.

Los últimos tiempos no han abandonado las ideas de reforma y modernización de la institucionalidad del SICA. En la Declaración de la XL Reunión de Presidentes Centroamericanos del 13 de diciembre de 2012 se contempla la instrucción al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para llevar a cabo “una profunda y exhaustiva evaluación de todos los órganos, consejos, secretarías del Sistema de Integración Centroamericana”. Como resultado de dicha evaluación se debería presentar en un plazo de 5 meses las reformas requeridas. En la Declaración de la XLII Reunión de Presidentes Centroamericanos del 14 de diciembre de 2013, la Reunión de Presidentes reconoce el significativo avance sostenido en el año 2013 en lo que respecta al proceso de reformas y fortalecimiento institucional del SICA.

Es importante señalar que en el marco de la cooperación de la Unión Europea a través del segundo programa de apoyo a la integración centroamericana (Pairca II) estaba prevista la contratación de una consultoría que versara sobre un estudio para el fortalecimiento del Comité Ejecutivo. No obstante, el comité no la consideró idónea porque la realización de la misma estaría a cargo de personas ajenas al proceso de integración; finalmente, se encomendó esta tarea al equipo jurídico de las cancillerías en coordinación con la asesoría jurídica de la Secretaría General (acta de la XXXIII reunión del Comité Ejecutivo).

2.2. El perfil del representante ante el Comité Ejecutivo y su trascendencia en el ejercicio de sus funciones. Hemos señalado en apartados anteriores que el representante de cada país ante el Comité Ejecutivo ha sido siempre un funcionario de gobierno en su país, esto ha continuado inamovible desde su primera reunión hasta la actualidad. La práctica ha mostrado que existe consenso en nombrar a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores o embajadores acreditados en el país para ejercer las funciones de representantes ante el Comité Ejecutivo. Esta condición permite que

las acciones o decisiones tomadas en el Comité Ejecutivo ingresen al plano nacional y al gabinete de cada uno de los Gobiernos, por lo que a pesar de que pareciese no era la intención de los presidentes al crear el órgano en el Protocolo de Tegucigalpa, esta conformación le ha dado determinado peso político a las decisiones del Comité Ejecutivo.

Para vincular el plano nacional y regional a través del Comité Ejecutivo se necesita una persona con suficiente poder político dentro de su gobierno, aun cuando esto ha significado sacrificar la periodicidad de las reuniones del Comité Ejecutivo, un obstáculo que consideramos posible superar sin necesidad de sacrificar la periodicidad de las reuniones. Sobre este punto en la entrevista realizada a académicos y funcionarios del órgano, algunos de ellos han coincidido en que se necesita una persona dedicada de forma permanente al ejercicio de las atribuciones conferidas al órgano, que pueda sesionar de forma permanente y, de esta forma, dé seguimiento real a las acciones implementadas por el Comité, la carencia de un funcionario permanente realizando acciones que competen al órgano está, para nosotros, directamente relacionado con el funcionamiento del Comité Ejecutivo.

Para nosotros la sistematicidad de reuniones sostenidas hasta ahora, con un máximo de seis reuniones por año, está directamente relacionada con la persona que ejerce la representación política ante el órgano y su simultaneidad en el ejercicio de un cargo público. Mientras el representante ante el Comité Ejecutivo continúe siendo un viceministro de Relaciones Exteriores, reunirse con mayor frecuencia es difícil y prácticamente imposible reunirse una vez a la semana.

A nuestro criterio, la formación profesional y política del representante ante el Comité Ejecutivo tiene una influencia directa en su papel dentro del órgano, porque le permite tener las competencias suficientes para asumir su papel teniendo en cuenta el interés regional sobre el interés nacional y tomar decisiones enfocadas en mejorar la globalidad del sistema. Es por ello que hemos considerado estudiar el perfil político y profesional de algunos de los representantes actuales en la búsqueda de elementos sobre su idoneidad en el ejercicio del cargo. Para este análisis se han tomado en cuenta perfiles desde el año 2004 a la actualidad¹³. La heterogeneidad de los perfiles técnicos y profesionales es la característica más destacada, lo que para alguno de los expertos consultados es una de las principales debilidades del órgano que aún es necesario mejorar. En relación a estudios especializados, la situación es bastante diferente. La

¹³ No fue posible acceder a este tipo de información con todos los miembros del Comité Ejecutivo del momento, pero sí de la mayoría. La información analizada ha sido recopilada a través del portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores de cada uno de los gobiernos. Para efectos del presente análisis comparativo nos referiremos a cada uno de ellos por el nombre del país que representan. La formación académica de la mayoría de representantes ante el Comité Ejecutivo es de licenciados en derecho, solo el representante de El Salvador es licenciado en Relaciones Internacionales y únicamente la representante de Panamá es administradora de Empresas. En relación con el cargo que ostentan actualmente, solamente la representante de Honduras se desempeña como secretaria de Estado en el despacho de Relaciones Exteriores, los restantes representantes ejercen el cargo de viceministros de Relaciones Exteriores. Por el cargo que ejercen actualmente creemos que poseen el suficiente peso político e interlocución a lo interno de sus gobiernos. Coincidentemente los representantes de Guatemala y Honduras ante el Comité Ejecutivo también son coordinadores de País ante la Cumbre Iberoamericana y ante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

formación profesional y la especialización en integración regional de los representantes ante el Comité Ejecutivo son fundamentales para un mejor cumplimiento de sus competencias. Habiendo realizado la anterior comparación podemos sostener que políticamente el representante de cada Estado ante el Comité Ejecutivo tiene suficiente respaldo de gobierno para permitir una sana interlocución entre el nivel regional y nacional, pero esto no permite una frecuencia y sistematicidad en sus reuniones en el marco del órgano. Reiteramos que el ejercicio de ambos cargos de forma simultánea representa una debilidad en cuanto a la capacidad de reunión y producción del órgano colegiado porque la agenda nacional de actividades ya ocupa gran parte de la agenda del funcionario, proponemos como una alternativa ante esta práctica el establecimiento de métodos de trabajo a través de la tecnología que permitan mayor frecuencia de reuniones que las sostenidas hasta la fecha. Adicionalmente creemos que hace falta cierta cualificación académica y experiencia profesional vinculada a la integración centroamericana para conocer con precisión las responsabilidades del cargo y las atribuciones que le han sido conferidas al Comité Ejecutivo.

Conclusiones

El Comité Ejecutivo se ha destacado por ser un órgano evidentemente intergubernamental que responde a las voluntades políticas de los gobiernos de la región y en el que los representantes de gobierno velan por la satisfacción del interés nacional del país que representan y no el interés regional de índole comunitario. A pesar de su corta existencia material ha dado resultados satisfactorios en el proceso de integración centroamericana, las atribuciones conferidas le permiten tener un papel más beligerante para cumplir los propósitos de la integración regional pero es necesario un replanteamiento de su funcionamiento y configuración.

El funcionamiento del Comité Ejecutivo está rodeado de importantes vacíos normativos que fomentan la inseguridad jurídica en sus actuaciones. Deben regularse de forma integral su capacidad de decisión, la relación interinstitucional, la forma de tomar las decisiones, la periodicidad de sus reuniones y las características de los representantes que le conforman. Las atribuciones conferidas al Comité Ejecutivo son suficientes para lograr el desarrollo del interés regional una vez que el órgano actúe bajo un interés comunitario y no responda al interés de cada país en particular. Las atribuciones conferidas hacen al Comité Ejecutivo uno de los principales órganos para impulsar la integración centroamericana.

El Comité Ejecutivo debe plantearse una serie de cambios en su funcionamiento actual para mejorar el impacto de sus actuaciones en el proceso de integración centroamericana y lograr articular las decisiones regionales en el plano nacional. La integración centroamericana necesita de un órgano regional con capacidad de tomar decisiones comunitarias y la representación política de los gobiernos centroamericanos, el órgano llamado a cumplir esta necesidad es el Comité Ejecutivo.

La conformación del Comité Ejecutivo del SICA es fundamental para el ejercicio de sus funciones; que el representante ostente un cargo de gobierno en su país le ha otorgado fuerza política pero le ha impedido reunirse con la sistematicidad requerida y producir resultados con el ritmo esperado.

En cuanto a la fórmula para la toma de decisiones, consideramos que no es prudente cambiar el consenso, puesto que un cambio en este sentido le restaría respaldo político, sobre todo cuando los principales órganos del sistema toman las decisiones mediante consenso. Creemos que los gobiernos que conforman el SICA aún no están dispuestos a una transformación de este tipo.

Al analizar los aspectos jurídicos y políticos del órgano es posible concluir que en relación al Comité Ejecutivo han tenido mayor peso en su funcionamiento las decisiones políticas de índole gubernamental que los planteamientos de las normas jurídicas. Si esta práctica es lo que ha movido el proceso de integración centroamericana, quedaría entonces plantearse la armonización de las normas jurídicas a la voluntad política de sus gobernantes para evitar las contradicciones o dobles discursos entre la voluntad política y la norma.

Los planteamientos para la reforma institucional han sido piedra angular para las actuaciones del Comité Ejecutivo, no obstante, se debe tener el cuidado de que este tema no se convierta en el eje fundamental de acción del órgano dejando a un lado las demás atribuciones conferidas por el Protocolo de Tegucigalpa que históricamente han sido poco o nada desarrolladas.

Se debe fortalecer la unidad técnica que apoya el funcionamiento del Comité Ejecutivo para fomentar la producción de resultados por parte del Comité Ejecutivo, actualmente a pesar de los esfuerzos realizados es una unidad incipiente con poco presupuesto y personal. Los grupos *ad hoc* existentes han propiciado la discusión técnica y coadyuvado al fortalecimiento del Comité Ejecutivo, pero estos no deben ejercer las atribuciones del Comité Ejecutivo de forma delegada.

Algunas de las propuestas surgidas como resultado del análisis que realizamos en esta investigación son:

- Consideramos que no es jurídicamente correcto que el Comité Ejecutivo regule los tipos de actos normativos que pueden producir órganos jerárquicamente superiores o pares, es prudente que la regulación de este tema provenga de la máxima autoridad del Sistema de Integración Centroamericana.
- Tomando en cuenta la necesidad de un representante ante el Comité Ejecutivo con fuerza política en sus gobiernos pero con disponibilidad permanente para el comité, se propone nombrar a un representante con rango de embajador acreditado ante el país sede del órgano. Este representante debe pertenecer a la cúpula de gobierno de su país, pero no debe ejercer un cargo público a la par de la

representación ante el Comité Ejecutivo. Esta propuesta requiere del total apoyo de los principales tomadores de decisión de la región para que su implementación no afecte las actuaciones del Comité Ejecutivo.

- El Comité Ejecutivo podría reunirse una vez a la semana como está planteado en el Protocolo de Tegucigalpa, para ello los representantes deben residir en el país sede. En caso de que esta propuesta no cuente con apoyo político, se propone reuniones mensuales concretas e inamovibles como cambio inicial en la búsqueda del fortalecimiento del órgano. Se debe plantear la posibilidad de reuniones virtuales a través de las tecnologías de la información y la comunicación.
- De igual modo, podría crearse un instrumento que regule el procedimiento a seguir para la coordinación interinstitucional entre el Comité Ejecutivo y los demás órganos y secretarías de la integración centroamericana. Este instrumento debe contener los temas sobre los cuales deben realizarse coordinaciones, qué temas deben ser elevados al Comité Ejecutivo, los plazos para entrega de informes, entre otros.
- Los grupos *ad hoc* han mostrado ser útiles y oportunos siempre y cuando sean creados para una función determinada que permita optimizar las capacidades técnicas del Comité Ejecutivo, su actuación y competencias deberían estar normadas. Su existencia solo está justificada en la medida en la que el Comité Ejecutivo transita de reuniones cada tres o cuatro meses a reuniones más continuas.
- Se podría crear un procedimiento a través del cual, por intermedio de la Secretaría General, fuera posible medir el cumplimiento de los mandatos presidenciales en el tiempo y verifique que los órganos llamados a dar cumplimiento de los mismos estén realizando actuaciones acordes a los mandatos conferidos.
- Finalmente, sería posible crear un mecanismo de seguimiento a la ejecución de las decisiones en el plano nacional. Este mecanismo tendría que ser controlado por el mismo Comité Ejecutivo para cerciorarse de que las decisiones del órgano sean acatadas en el plano nacional y lograr así la articulación de la agenda nacional y regional.

Referencias

Blanco Fonseca, V. (2010). Avances y reformas pendientes en la institucionalidad de la integración centroamericana. En Miguel Chorro, Víctor Blanco, Carlos Roberto Pérez, Luis Cáceres, Francisco Mayorga, Alfredo Flores Sarria y Edgar Chamorro Marín. *Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario*. Tegucigalpa: BCIE.

- Caldentey del Pozo, P. (2010). El Sistema de la Integración Centroamericana como marco para el diseño y desarrollo de políticas públicas. Recuperado de <http://www.onsec.gob.gt/descargas/XV%20Foro/documentos/Conferencia%20Pedro%20caldentey.pdf>
- Cepal (1997). La integración centroamericana y la institucionalidad regional. Recuperado de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/5/9585/P9585.xml&xsl=/mexico/tpl/p10f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xslt>
- Chorro, M. (2010). Desafíos de la institucionalidad de la integración regional: una visión desde la perspectiva del cambio institucional y la producción de BPR. En Miguel Chorro, Víctor Blanco, Carlos Roberto Pérez, Luis Cáceres, Francisco Mayorga, Alfredo Flores Sarria y Edgar Chamorro Marín. *Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario*. Tegucigalpa: BCIE.
- Miranda, O. (2010). Derecho comunitario de América Central. Managua: UCA
- Salazar Grande, C. (2010). El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político. En Caldentey, P. y Romero, J. J. *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Colección de estudios centroamericanos n.º 1. Córdoba, España y San Salvador: Fundación ETEA.
- Salazar Grande, C y Ulate Chacón, E. (2013). Manual de Derecho Comunitario Centroamericano. San Salvador: SICA
- Salazar Grande, C. (2014). El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana. El Salvador: Editorial Orbi. Iure.
- Santos, F. (enero-diciembre 2014). Dilemas de la integración centroamericana: las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva. En *Revista Centroamericana de Administración Pública*. n.º 66-67.

II Parte: Aspectos de la acción colectiva en la integración centroamericana

Capítulo 4.

El liderazgo político de los presidentes: ¿crisis de liderazgo o liderazgo en crisis?

Olinda Salguero Orellana

Introducción

El proceso de integración centroamericana es tan antiguo como el europeo, pues ambos se originaron tras la Segunda Guerra Mundial y comenzaron a despegar en la década de los cincuenta. La UE se ha consolidado como el proceso de integración más avanzado e innovador, mientras el proceso centroamericano, a pesar de sus problemas y altibajos, es considerado el más dinámico de Latinoamérica, puesto que ha avanzado más y demuestra mayor continuidad que el Andino o el Mercosur.

Desde sus inicios en el marco de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), la integración centroamericana contemplaba la Reunión de Presidentes como instancia principal, pero en la integración económica no estaba establecida como una instancia de toma de decisiones. A partir del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca en 1991, la Reunión de Presidentes, inspirada en las Cumbres de Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987), de la fase de pacificación de la región, se establece como máximo órgano de toma de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es por ello que los avances o retrocesos del proceso en la integración contemporánea centroamericana son, en buena medida, atribuidos a esta instancia. Desde sus inicios, por problemas políticos y económicos se detecta en el proceso una discontinuidad en los liderazgos, especialmente de parte de su mayor instancia: los presidentes.

Con base en lo anterior, cabe hacerse una serie de preguntas: ¿Atraviesa la región por una crisis de liderazgo o está el liderazgo en crisis? ¿Cuál es la relación funcional entre la Reunión de Presidentes y la toma de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA)? ¿Cuál ha sido la articulación de lo regional con lo nacional y el papel de los presidentes a nivel nacional? ¿Deben los presidentes tener el liderazgo en el SICA? ¿Se ve afectado el liderazgo en la integración regional por la escasa vinculación de la ciudadanía? Y, de cara al futuro: ¿Qué se puede esperar sobre los liderazgos? Son estas preguntas las que motivan realizar entrevistas a dos expresidentes, ambos protagonistas, en dos momentos diferentes de la historia, de las reuniones de presidentes.

Partiendo de esta premisa, el objetivo primordial de este trabajo es analizar el liderazgo político en la integración centroamericana. Está enfocado específicamente en los presidentes de los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), identificando los retos para que se fortalezca dicho liderazgo y se pueda contribuir de manera más firme con el proceso. Se pretende que este documento contribuya al análisis, debate, reflexión y generación de conocimientos sobre la integración regional desde un enfoque del liderazgo político.

Se trata de un trabajo de análisis descriptivo realizado a partir de una investigación de tipo cualitativo, que ha tenido como objetivo la identificación y búsqueda de aquellos elementos específicos, propiedades, características y rasgos del liderazgo político en la integración centroamericana. Pero también tiene un alcance exploratorio, puesto que aunque existen algunos esfuerzos que estudian la Reunión de Presidentes como instancia de toma de decisiones en el SICA, el tema no ha sido abordado desde el prisma del liderazgo político. En este esfuerzo se aspira a llevar a cabo una interpretación cualitativa del material empírico.

Como base del marco de referencia se sitúa la relación entre integración regional y presidencialismo. A tal efecto, repasamos algunos de los aspectos más destacados del proceso y el liderazgo ejercido por los presidentes, especialmente en lo referido a la reactivación llevada a cabo tras Esquipulas. Este es un aspecto que, entendemos, resulta esencial para entender el modelo de la integración centroamericana.

El segundo aspecto de nuestro marco referencial rescata el análisis que Young (1991) hace en torno al liderazgo político, poniendo el énfasis especialmente en el liderazgo estructural que se desempeña en el campo de las relaciones internacionales, incluyendo aspectos característicos de su naturaleza como construcción social. En nuestro caso, el análisis se sitúa en torno al papel de liderazgo que ejerce la Reunión de Presidentes en el marco del SICA, en el liderazgo y la jerarquía institucional, en la toma de decisiones o en la articulación de los procesos entre los niveles regional y nacional.

Es necesario destacar que este trabajo tuvo el honor y la fortuna de contar como principal fuente de información las opiniones de varios expresidentes centroamericanos y de algunos de los líderes políticos y funcionarios ejecutivos del proceso de integración centroamericana, a través de sendas entrevistas.

1. La integración regional centroamericana y el presidencialismo

Según Malamud (2010), el Estado contemporáneo está sujeto a dos tipos de tensiones: de fragmentación y de integración. Para él las de fragmentación obedecen a causas políticas sustentadas en nacionalismos extremos, mientras que en la integración se reconocen espacios de oportunidad, principalmente económicos, para hacer frente a la globalización. Podemos inferir entonces que en las diversas teorías de la integración regional hay un actor que siempre está presente: el Estado.

La integración regional centroamericana no arroja los resultados esperados por las sociedades centroamericanas. Su conformación es, quizás, posible gracias al esquema de geometría variable existente en el esquema y, aunque la retórica no se cansa de proclamar que es tarea de todos, lo cierto es que se mantiene como un reducto intergubernamental con una muy limitada participación de la sociedad civil. Los niveles de confianza entre los países, construidos a lo largo de varias décadas, se han resquebrajado y con ello vemos nuevamente la postergación de proyectos regionales y la duplicación de esfuerzos a nivel nacional, olvidándose, entre otros, de las economías de escala que proporciona un proceso de integración. Visibles beneficios obtenidos, como el paso rápido en fronteras, el CA-4 y la unificación de los trámites migratorios, amén del tratamiento aduanero a las mercancías que se había agilizado considerablemente, van nuevamente siendo sustituidos por las rutinas nacionales burocratizadas del pasado.

Muchos de los analistas y comentaristas de la integración latinoamericana, incluyendo la centroamericana, suelen señalar al modelo intergubernamental como causante del estancamiento de los procesos de integración. Y dentro de este intergubernamentalismo, algunos, como Malamud, señalan al presidencialismo como la principal razón de este intergubernamentalismo. Existe, por tanto, una relación clara entre el modelo político del Estado y el modelo adoptado en el proceso de integración.

Para Vargas (2006), el presidencialismo

[...] constituye una expresión propia y quizás desvirtuada del sistema presidencialista. Es producto de la ingeniería constitucional fraguada con el ejercicio de los recursos de poder formales -institucionalizados- y también informales -potestades fácticas- para concentrar la conducción del Estado en la figura del presidente, y en donde la oposición parlamentaria -principalmente- claudica en su potestad de fiscalización y control, sea por las relaciones aritméticas de la conformación de los escaños (sic) legislativos, por las deficiencias de la institucionalidad -reglamento legislativo-, o incluso por dispersión, fragmentación o incapacidad técnica o política de esta.

Este presidencialismo está presente en el modelo político de los países centroamericanos. Las constituciones políticas de la región centroamericana, como pacto social, constituyen una definición específica de los sistemas políticos deseados e implementados en un momento y espacio concreto de su historia. Es una construcción jurídico-política que refleja una serie de particularidades, producto de la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia y de los contextos vecinos, intrarregionales como extrarregionales, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios. El papel del presidencialismo estaría justificado precisamente por este conjunto de valores y principios aceptados socialmente. Según este mismo autor, las constituciones políticas centroamericanas destacan que los poderes constitucionales actúan de forma limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Salvo el caso de Nicaragua, que incluye también como

poder al poder electoral, el resto de los países de la región contemplan la existencia de tres poderes constitucionales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Pero no existe un poder “presidencial” como tal.

Una aproximación al desarrollo histórico del proceso de integración centroamericano nos recuerda nuevamente la relación entre el modelo de liderazgo político y el modelo de integración. El doctor peruano Andrés Townsend Ezcurra, a quien su carrera diplomática le llevó a desarrollar un especial interés por el estudio de Centroamérica, recomienda, para aproximarse a la comprensión de la actual Centroamérica y al proceso de integración con sus aciertos y desaciertos, hacer un ligero viaje en el tiempo y ubicarse en la Asamblea Nacional Constituyente de 1823 y 24, que estructuró la República Federal de Centroamérica. Página tras página, su obra *Las provincias unidas de Centroamérica: fundación de la República* concede una detallada exploración de los sucesos en esa época. Por su parte, según Pérez (2010), los impulsores de la creación de la República Federal esperaban que evolucionara hacia una nación moderna y democrática, que prosperara gracias al aprovechamiento del comercio que se generaría en la región, derivado de su posición geográfica al localizarse en el medio de los dos océanos. La República estuvo marcada por la inestabilidad política y por el resurgimiento de la guerra civil, que poco a poco fue motivando a los países a separarse de la misma. El primero en hacerlo fue Nicaragua en 1838 y el último fue Guatemala en 1839. Durante el siglo XIX los esfuerzos por la integración de Centroamérica fueron múltiples y efímeros.

Aunque, con acierto, Dougherty señala que la Odeca era una organización política, los diversos análisis y estudios al respecto la señalan como una estructura que también tenía fuertes intereses en el ámbito comercial. Se vislumbró en la integración, además de una iniciativa para tener mayor peso político internacional, un mecanismo para incrementar el comercio, y es que “en América Latina y especialmente en Centroamérica, el concepto de integración regional se encuentra indisolublemente ligado al marco teórico sobre desarrollo económico” (Santos, 2010, p.11). En el mismo período de tiempo en que fue creada la Odeca, América Latina se vio inmersa en los planteamientos desarrollistas emanados de la Cepal. La región centroamericana tampoco ha estado ausente de estos nuevos impulsos de la integración en América Latina. Hundiendo sus raíces en los esfuerzos de unidad ensayados a lo largo del siglo XIX, el proceso de integración centroamericana manifiesta sus mayores éxitos en los primeros años transcurridos después de que los cinco gobiernos decidieran suscribir el Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960. A partir de esa iniciativa se pudo observar una importante expansión del intercambio comercial intrarregional, un ágil proceso de liberalización comercial entre las cinco repúblicas y el establecimiento de un arancel externo común, resultados que fueron acompañados de una proliferación de acuerdos de institucionalización.

El paso de la teoría a la práctica en los primeros años de la integración latinoamericana, 1950-1960, se materializó, para el caso de Centroamérica, en el Mercado Común Centroamericano -MCCA- (Guerra, 2012, p. 206). Aunque previo a

la creación del MCCA, “la CEPAL planteó una estrategia de desarrollo industrial para Centroamérica, con el propósito, principalmente, de reducir la dependencia extranjera y diversificar las economías” (Pérez, 2010, p. 104). Según Dougherty (2010), en 1950 las exportaciones del istmo alcanzaban solo 400 millones de dólares, el comercio intracentroamericano apenas era de unos 12,5 millones de dólares, mientras que Pérez (2010) evidencia que de 1960 a 1980 uno de los beneficios más relevantes generados por la integración económica fue el incremento sustantivo del comercio intrarregional, que alcanzó en 1980 los US\$1 123 millones, cantidad que sería superada gracias a la paz y la estabilidad política que trajeron a la región los Acuerdos de Esquipulas. Para 2012, según datos de la Sieca, el comercio intrarregional se calculaba por más de US\$7 mil millones.

Sin embargo, la confrontación entre dos de los miembros del proceso -Honduras y El Salvador- en 1969, introdujo en la región una dinámica desintegradora, profundizada posteriormente por la crisis política generalizada que se originó a partir de la Revolución sandinista de finales de la década de 1970 y por la grave situación económica en la que los países centroamericanos se vieron sumidos en la década siguiente. Después del renacimiento del espíritu integracionista con la Odeca en los cincuenta, la región se vio nuevamente golpeada por guerras internas. Los diversos conflictos que lastimaban a Guatemala, El Salvador y Nicaragua y, que además amenazaban con extenderse a la región, representan obstáculos claros para avanzar en la integración. La primera tarea para revertir esa tendencia fueron las negociaciones para la pacificación de la región, iniciadas por los países centroamericanos a mediados de la década de los ochentas y conocidas como el “proceso de Esquipulas”.

Sin duda, la integración ha producido beneficios económicos que están a la vista. Centroamérica ha estado inmersa en los procesos de integración latinoamericanos, pero también en el desarrollo y aplicación de teorías enfocadas a propiciar el desarrollo a través de diversas escuelas de pensamiento. Sería un error analizar las ventajas o beneficios de la integración centroamericana únicamente desde el punto de vista económico, aunque a lo largo de la historia se evidencian dificultades políticas para avanzar en el proceso. También es cierto que son las decisiones políticas las que han inyectado al proceso ese empuje que lo ha llevado a nuevos y más profundos estadios.

La historia de la integración centroamericana, si se toma como punto de partida el siglo XIX, está marcada por la unión y la desunión. En ese entonces la integración fue vista como un proceso para conquistar territorio con fines militares o políticos; más adelante, a principios del siglo XX, como un instrumento para resolución de conflictos o para la seguridad del territorio -de amenazas externas-. En la segunda mitad del siglo XX se ve en la integración un mecanismo para el desarrollo económico a través del Mercado Común Centroamericano y, a finales de los ochentas, a través de los Acuerdos de Esquipulas, como un instrumento para el desarrollo de la región; en un principio en la búsqueda de la paz para institucionalizar la democracia y reactivar la economía, con lo que se empezó a construir uno de los bienes públicos regionales de Centroamérica: la paz.

Los Acuerdos de Esquipulas también representan el impulso político moderno que da vida al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca, en el cual se establece que el SICA es el marco político, jurídico e institucional del proceso de integración centroamericana para convertir a Centroamérica en una región de paz, democracia, libertad y desarrollo. La estabilidad política que la paz trajo a Centroamérica ha rendido sus frutos económicos, a tal punto que la región es el segundo socio estratégico para la región, somos nuestros segundos mejores clientes y, a pesar de la crisis financiera internacional, el comercio intrarregional que creció en 17 % para 2011, permitió que la región soportara la crisis. Por supuesto que para los críticos de ese crecimiento económico, el problema se llama concentración de la riqueza, ya que Centroamérica es una de las regiones más desiguales y con más concentración de la riqueza del mundo, pocos tienen mucho y muchos no tienen nada.

Por otro lado, diversos sectores económicos consideran que ese crecimiento económico es producido por el sector privado y nada tiene que ver con la integración, sino que está relacionado con los procesos empresariales que desarrollan por inercia de la expansión de sus mercados. No obstante, existen defensores de la integración como instrumento para el desarrollo en diversos sectores de la sociedad, desde expresidentes a las propias instituciones del sistema, pero también hay empresarios, sobre todo los medianos y pequeños, que creen en la integración como instrumento para el desarrollo, y organizaciones de la sociedad civil que defienden y promueven los principios de la integración y el potencial que Centroamérica tiene a través de esta. Los organismos multilaterales, como el BID y el BM, han empezado a respaldar los planteamientos de integración para la construcción de infraestructura. Coincidiendo con Caldentey (2010), la integración centroamericana es hoy una realidad confusa pero vibrante, pero acarrea los problemas institucionales y de voluntad política que han caracterizado el proceso en las últimas décadas.

La integración regional, en el pensamiento de Raúl Prebisch y la Cepal, se concebía como una herramienta esencial para generar mercados ampliados que permitieran apuntalar la industrialización y reducir la dependencia en América Latina (Pizarro, 2008). Cincuenta años después, los resultados pueden parecer decepcionantes. Las exportaciones intrarregionales apenas alcanzan 15 % del total y los intentos por convertir a América Latina en una zona de libre comercio, con aranceles externos comunes y disciplinas comerciales homogéneas, han fracasado. Sin embargo, en la nueva etapa de globalización, marcada por el ascenso de China y la India, la integración sigue siendo un proyecto irrenunciable.

Comenta Chamorro (en una de las entrevistas realizadas para este trabajo) que las históricas reuniones de Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987) para la paz firme y duradera en Centroamérica fueron el marco conceptual que determinó en gran medida la nueva etapa de la integración regional. La integración centroamericana es, después de la europea, la que más ha avanzado en el mundo. Existe para ello toda una infraestructura institucional regional (instrumentos jurídicos e instituciones

especializadas) construida a través de cinco décadas, lo que no solo representa un activo regional invaluable sino además el andamiaje, aunque aún débil en su operatividad, que viene permitiendo el avance del proceso.

Como se muestra en la tabla n.º 1, la integración ha pasado por diversas etapas desde su reactivación que determinan sus características.

Fase	Reuniones	Temática predominante	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 Cerro Verde-San Salvador	Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad	1990-1995	Ordinarias
Atonía	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (dic 2001)	Dificultades para consolidar el modelo	1996-2001	Extraordinarias y sólo 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

Fuente: Santos, Francisco. En Caldentey, P. y Romero, J. J. (2010).

De acuerdo con Caldentey (1998), son dos los procesos que definen la Centroamérica de los años noventa: la pacificación y la revitalización de la integración regional que se da gracias a la primera. Esquipulas I fue la manifestación de la voluntad política de los mandatarios para encontrar la paz firme y duradera, luego vino todo un año de trabajo que además incluyó a sus equipos técnicos, políticos y diplomáticos, lo cual concluyó en 1987 con Esquipulas II, es decir, el procedimiento para encontrar la paz firme y duradera en Centroamérica. Según Fagen (1998), en general, el Acuerdo de Esquipulas II representó además:

[...] la capacidad de resistencia, de identidad y dignidad de los pueblos centroamericanos que supusieron superar la más profunda crisis de su historia forzando a los presidentes a superar las presiones internacionales y los antagonismos regionales para lograr un consenso sobre la paz, la democracia y el desarrollo que los pueblos hacía tiempo habían logrado.

La gran enseñanza de Esquipulas II para Centroamérica, es que demostró la capacidad de la región para establecer el diálogo en medio del conflicto y de un estado

de violencia, iniciando un proceso lento, pero permanente de construcción de la paz, democracia, así como una integración gradual y progresiva. Autores como Machado (2013) consideran que la pacificación en la región es el primer gran logro de la integración centroamericana.

El 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en Tegucigalpa, Honduras, se firmó un tratado multilateral llamado Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), el cual entró en vigencia el 1 de febrero de 1993, dando origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La construcción de un sistema de integración, de una comunidad de Estados, es un proceso gradual y progresivo que se inicia a partir de un conjunto de principios, valores y objetivos comunes; de políticas comunes e instituciones y órganos con propósitos y competencias delegadas por los Estados. Como todo proceso, presupone la necesidad de ir ajustando la normativa a lo largo del tiempo, de acuerdo con el desarrollo del sistema, con el fin de ir profundizando en los diversos aspectos que van enmarcando la integración regional, en un proceso dinámico. El Protocolo de Tegucigalpa es un instrumento jurídico que propone, propicia, ordena y regula la integración de los Estados miembros, basándose en los principios de gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado, y en el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo, en la equidad y reciprocidad y en la “cláusula centroamericana de excepción”. Y, lo más importante, permite la adopción de estrategias y políticas públicas comunes en favor de la población de los países miembros del SICA.

El artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa establece como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como “región de paz, libertad, democracia y desarrollo”. Este instrumento establece propósitos esenciales, uno de estos, conformar al Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

El Protocolo de Tegucigalpa no obliga a los Estados firmantes a adoptar leyes de ningún tipo, precisamente porque este marco jurídico respeta la soberanía de sus miembros. En todo caso, corresponde a cada Estado la adopción de las normativas jurídicas necesarias para contribuir con el proceso de integración centroamericana.

En cuanto a su estructura, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica. Este sistema fue creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirieron como miembros con pleno derecho, Belize en el 2000 y, a partir de 2013 República Dominicana. La creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente inscrito ante la misma. Esto permite que sea invocado internacionalmente y, además, le permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene por objetivo fundamental alcanzar la integración de Centroamérica para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. El SICA y sus instancias están constituidos con base en los siguientes instrumentos jurídicos: el Protocolo de Tegucigalpa, suscrito el 13 de diciembre de 1991; el Tratado General de Integración Económica, suscrito el 29 de octubre de 1993; la Alianza para el Desarrollo Sostenible, suscrito el 12 de octubre de 1994; el Tratado de Integración Social, suscrito el 30 de marzo de 1995 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito el 15 de diciembre de 1995.

La estructura administrativa principal del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), está conformada por los órganos establecidos en el artículo 12 del texto del Protocolo de Tegucigalpa y que colaboran hoy en día con la estabilidad de nuestras naciones, estos son: la Reunión de Presidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, el Comité Ejecutivo, la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, los consejos de Ministros, el Comité Consultivo (CC-SICA) y la Secretaría General (SG-SICA). Los órganos que componen el SICA son distintos e independientes de los órganos de sus Estados miembros y todos ellos tienen como objeto principal consolidar un sistema regional de bienestar, desarrollo sostenido y justicia para los pueblos centroamericanos. El SICA posee una personería jurídica propia y distinta a la de los Estados miembros la cual es imprescindible para el cumplimiento de su objetivo fundamental, como lo es la integración de Centroamérica para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, aspiración planteada en la IX Reunión de Presidentes de Centroamericanos efectuada del 15 al 17 de diciembre de 1990 en Puntarenas, Costa Rica. Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, fueron los Acuerdos de Esquipulas y las reuniones de presidentes de este proceso las que inspiraron y propiciaron las condiciones políticas para el Protocolo de Tegucigalpa y la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), veamos entonces un poco más de cerca la Reunión de Presidentes como órgano supremo del SICA.

El SICA tiene por principios la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos; la paz, democracia, desarrollo y libertad; la identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales; la solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común; la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica; la globalidad del proceso de integración y la participación democrática en el mismo de todos los sectores sociales; la seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados miembros y la solución pacífica de sus controversias; la buena fe de los Estados miembros que no obstaculizarán las labores de la organización; el respeto a los principios y normas de las cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA); y las declaraciones emitidas en las reuniones presidenciales centroamericanas desde mayo de 1986.

Además sus propósitos están encaminados a consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los derechos humanos. A 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. A impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto. A lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos. A alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema Financiero Centroamericano. A fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional. A reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional. A promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto. A establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región. Y a conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

También la dimensión múltiple de la integración se aprecia en los distintos temas de actuación del sistema, que abarcan los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, educativos y ambientales. Las instituciones regionales tienen agendas de trabajo establecidas a través de las declaraciones presidenciales y de sus respectivos consejos de ministros. Además, en la denominada Cumbre de Relanzamiento del Proceso de Integración (San Salvador, 2010), se adoptaron los siguientes cinco pilares como prioritarios: el cambio climático y gestión integral de riesgo; la seguridad democrática; la integración social; la integración económica y el fortalecimiento institucional.

Esta construcción política e institucional tiene como máximo órgano a la Reunión de Presidentes. La existencia jurídica de la Reunión de Presidentes se da con la suscripción, ratificación, depósito y vigencia del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (Odeca), el 13 de diciembre de 1991. El Tratado fue suscrito, ratificado y realizado su depósito en la Secretaría General del SICA por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Belice se adhirió posteriormente.

El antecedente estratégico de la Reunión de Presidentes, antes de su existencia jurídica, se da en Esquipulas I, cuya histórica declaración señala que los países: "... han decidido formalizar las reuniones de Presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas".

Originalmente dicho órgano se reguló en el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, aprobado el dos de octubre de 1987. En dicho instrumento jurídico, en el art. 3 se instauró la Reunión de Presidentes Centroamericanos y en el art. 24 se determinaron sus atribuciones. De conformidad al Protocolo de Tegucigalpa el nombre propio del órgano se denomina “Reunión de Presidentes”. Igualmente, en los arts. 8, 13, 15, 29 y 30 del Protocolo de Tegucigalpa y arts. 1, 2, 3 y 4 del Reglamento de la Presidencia *Pro Tempore* del Sistema de la Integración Centroamericana, sí tiene representante legal para el funcionamiento del órgano, siendo un presidente de los Estados miembros quien la ejerce de forma temporal por seis meses y que tiene funciones de coordinación, administración y vocería durante ese período, según el orden establecido en el Art. 3 del Reglamento de la Presidencia *Pro Tempore* del SICA. Desde 1968 los presidentes se han reunido 103 veces, de acuerdo a la información suministrada por el SICA. De ellas, 43 son reuniones ordinarias o planificadas y 60 extraordinarias, surgidas generalmente para dar respuesta a temas coyunturales.

La Reunión de Presidentes se creó como un órgano del SICA de conformidad al artículo 12, párrafo primero, inciso “a” del Protocolo de Tegucigalpa. De acuerdo a los artículos 14 y 15 de dicho protocolo, es un órgano de decisión; y de acuerdo al art. 4 del Reglamento de Actos Normativos es un órgano que dicta derecho derivado, consistente en la capacidad jurídica de emitir declaraciones y adoptar acuerdos, decisiones y resoluciones.

El artículo 13 del Protocolo de Tegucigalpa señala que es el órgano supremo del SICA, y deja claro que la Reunión de Presidentes no tiene dependencia jerárquica de ningún otro órgano del sistema. Así mismo los artículos 8, 13, 14 y 15 establecen que tiene total autonomía para adoptar decisiones en todos los sectores de la integración centroamericana, sean estas normas originarias o derivadas.

Del mismo modo, de conformidad al art. 15 del Protocolo de Tegucigalpa, tiene competencias políticas decisorias regionales en todos los ámbitos del proceso de integración centroamericana y en materias de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad, con la capacidad jurídica de regular los diferentes ámbitos a través de la firma de tratados regionales en cada uno de dichos ámbitos y también emitir normas derivadas. Concretamente, señala las siguientes competencias:

- 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 verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.
- Armonizar las políticas exteriores de sus Estados.
- Fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida.

- Aprobar, en su caso, las reformas a este Instrumento que se planteen de conformidad con el Artículo 37 del mismo.
- Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Decidir sobre la admisión de nuevos miembros al Sistema de la Integración Centroamericana.

Finalmente, en cuanto a la toma de decisiones, de conformidad al art. 4 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes siempre adopta todas sus decisiones por consenso. Sin embargo, a la fecha no existen criterios o alguna definición clara de cómo debe entenderse el consenso.

La Reunión de Presidentes, constituida por los presidentes constitucionales de los Estados miembros del SICA tiene como obligación reunirse al menos dos veces al año de forma ordinaria, y también pueden reunirse las veces que lo consideren necesario de forma extraordinaria. Solo se puede reunir con la participación de todos sus miembros, aunque existen precedentes de reuniones con ausencia de algún miembro. En este caso, las decisiones adoptadas han sido generalmente asumidas por los Estados que no han estado presentes, lo que implica una aprobación tácita a la decisión. En otras ocasiones se ha dado el consentimiento posterior por escrito. Debido a que las decisiones deben ser tomadas por consenso, es importante determinar la juridicidad de estas situaciones extraordinarias.

Como se puede concluir, la centralidad y el liderazgo de los presidentes constitucionales de los países centroamericanos en el proceso de integración es un factor determinante. Una vez analizado el contexto institucional, procedemos a revisar el liderazgo político que los presidentes ejercen en el mismo.

2. El liderazgo político en la integración centroamericana

El concepto de liderazgo ha sido definido durante décadas a través de distintas disciplinas. Las definiciones son tan diversas como los enfoques, no existe una definición única, porque el fenómeno que busca explicar no puede ser reducido a una sola explicación. La palabra liderazgo necesariamente trae a nuestras mentes rostros y figuras de personas que identificamos como líderes. (Northouse, 2001, p.2). Delgado (2004) hace un recorrido a través del esfuerzo de diversos autores para definir lo que significa el liderazgo político, entendido este como uno de los fenómenos más genuinos del comportamiento político y social. El liderazgo político es un proceso que toma en cuenta elementos tales como la trayectoria vital, incluyendo los rasgos personales, el entorno y la situación para el ejercicio del liderazgo político, el pensamiento, el proyecto y la agenda política del líder, la presencia y el papel de los seguidores y, por último, la acción política como espacio para la legitimación del liderazgo. Podemos decir

entonces que es posible definir a los líderes por sus acciones mientras están en el ejercicio del poder.

Los líderes políticos tienen la importante tarea de definir las interpretaciones de la dinámica internacional, construyen expectativas y definen, según sus percepciones, la orientación de los gobiernos basados en sus propias interpretaciones, procedentes de sus experiencias, creencias, forma de concebir el mundo y las metas que se han planteado en el contexto político (Hermann, 1998). Young (1991), quien se ha caracterizado por su análisis del liderazgo en torno a la formación de regímenes y el desarrollo de las instituciones en la sociedad internacional, considera que el liderazgo es determinante para el éxito o fracaso de los esfuerzos por construir sistemas internacionales. El liderazgo puede ser conceptualizado como la acción de individuos que han sido empoderados para resolver los problemas colectivos, para el caso que nos ocupa, especialmente, en circunstancias que involucran a sistemas internacionales. El liderazgo político, por su parte, se desarrolla a partir de que el líder político consigue identificar y traducir en una propuesta de cambio político el sentimiento de descontento o malestar manifestado en forma difusa e imprecisa por una parte de la población. Es por ello que la acción de un líder es tan importante en un momento determinado, porque en momentos de crisis le brinda esa seguridad a la comunidad política que representa con las decisiones que vislumbra para corregir el estado de las cosas. Pero el liderazgo es un fenómeno pobremente entendido en los círculos de las relaciones internacionales. Young mantiene, sin embargo, que en el escenario global las negociaciones para llegar a una solución ganar-ganar dependen absolutamente del liderazgo político que ejerzan los actores involucrados.

Se ha estudiado poco, o casi nada, el tema del liderazgo en relación a la integración regional. La integración significa reformas al Estado y la generación de nuevas actitudes e institucionalidad para la formulación, gestión y ejecución de las políticas públicas. Las cuestiones referentes a la gestión del proceso de integración no figuran como prioridades en la agenda del debate político sobre la deseabilidad y dirección de la integración. Algunos autores (Metcalf, 1993) señalan que la integración requiere liderazgos sólidos capaces de persuadir para avanzar en todo lo necesario para que los procesos de integración avancen de manera significativa. Por lo tanto, se requiere que los líderes posean aptitudes en negociación para crear y mantener las coaliciones. Otros, como Malamud (2010), ponen de relieve que los liderazgos políticos en los procesos de integración deben ser capaces de afrontar el hecho de que alguno de los actores participantes (léase Estados) han de pagar una parte mayor de los costos requeridos por el emprendimiento regional a plazo corto, en previsión de obtener otros beneficios mayores a largo plazo.

En la integración centroamericana, el órgano que ejerce el liderazgo político es la Reunión de Presidentes. Es el máximo órgano del SICA y el más importante en la toma de decisiones. Con base en las respuestas de los entrevistados, se percibe cómo, para ellos, la relación funcional entre la Reunión de Presidentes y la toma de decisiones en el proceso de la integración centroamericana se da a través de varios instrumentos, siendo uno de los más relevantes las declaraciones, en las que quedan de forma explícita los

mandatos para que el sistema pueda ejecutarlos. Pero los mandatos requieren contar con una estructura institucional y con procesos de coordinación jurídico-administrativa que los haga efectivos y permita ejecutarlos. Quizás por ello, la mayoría de nuestros entrevistados coincidieron en catalogar el avance de la integración como intermitente.

Si las cumbres o reuniones de presidentes se constituyen como el órgano máximo en la toma de decisiones de la integración, la mayoría de los expresidentes entrevistados coinciden también en que se ha ido reduciendo el tiempo destinado a las mismas, lo que ha incidido en la calidad y profundización de las discusiones. Algunos de los protagonistas entrevistados recuerdan cómo, durante las cumbres de Esquipulas, las reuniones eran, no solo extensas, sino también intensas, llenas de largas deliberaciones y análisis profundo de cada una de las situaciones en cuestión. Ahora las cosas han cambiado y las reuniones no se llevan a cabo si los cancilleres no han definido la declaración. Se han convertido en espacios protocolarios y simbólicos en los que hay muy poca interacción de calidad entre los presidentes.

Los presidentes coinciden en que toman decisiones muchas veces influidas por las agendas externas a los países o por el consenso entre las cancillerías. Alguno de los entrevistados señaló que todas las decisiones estaban ya cocinadas e incluso cuestionaba que los presidentes llegaran a leer lo que firmaban. Extendió esta debilidad a otros órganos como, por ejemplo, el Parlacen.

Los temas están amarrados y el sistema tiene su propia inercia marcada por las declaraciones anteriores, va caminando solo. De acuerdo a lo manifestado por nuestros informantes, probablemente se han producido mucho más mandatos y declaraciones de las que el sistema está capacitado para administrar, aunque existen avances importantes en los últimos años. En este sentido, cabe destacar que el SICA ha carecido tradicionalmente de un presupuesto consolidado que permita dotarlo de las capacidades necesarias para llevar a cabo sus obligaciones. Hasta hoy, se trata de una estructura financiada en su mayor parte por la cooperación internacional.

Junto a la cuestión de la eficacia en la toma de decisiones se halla el debate sobre el modelo de integración. El hecho de que la Reunión de Presidentes se constituya en el órgano máximo del sistema es reflejo del modelo intergubernamental que prevalece. Algunos entrevistados señalaron la necesidad de caminar hacia una estructura más supranacional que permita hacer más eficaz el proceso de toma de decisiones y ejecución. Es, precisamente, en el modelo intergubernamental donde se hace más evidente la necesidad de liderazgos políticos fuertes que guíen en la dirección adecuada al proceso. Moravcsik, principal teórico del intergubernamentalismo en la integración europea, puso en evidencia que esta se ha desarrollado mediante negociaciones y acuerdos intergubernamentales, generando resultados bajo una coordinación política de preferencias nacionales.

Otro problema evidente es la debilidad institucional, tanto a nivel regional como nacional. Nuestros entrevistados coinciden en que algunas decisiones se ejecutan y

con el cambio de los gobiernos es como si se volviera a empezar de cero. Hablamos de países pequeños con democracias incipientes, déficits de infraestructuras y una cultura de desconfianza hacia las instituciones. Precisamente, la debilidad institucional fue señalada por algunos de nuestros entrevistados como uno de los principales obstáculos para un modelo supranacional, debido a su complejidad. El papel de liderazgo y tomadora de decisiones de la Reunión de Presidentes debe tener en cuenta este contexto tan poco propicio. La Reunión de Presidentes tiene competencias funcionales que son espacios políticos para debatir los temas más importantes para que la región pueda ir solventando las facturas pendientes en integración regional y que incluye áreas económicas, sociales, políticas, ambiental y de educación y cultura, de acuerdo con los subsistemas del SICA. Estos subsistemas se fueron creando por la necesidad de ir articulando los temas y las instancias específicas, por ejemplo, el subsistema social se creó en la XVI Reunión de Presidentes de San Salvador en 1995, aprobando el Tratado de Integración Social y la institucionalidad que le daría camino al tema; el subsistema económico se creó a través del Tratado General de Integración Económica en la Reunión de Presidentes de Guatemala en el mismo año. Las cumbres presidenciales, entonces, no se concibieron como un espacio para tratar problemáticas domésticas o ideológicas, más bien requiere del establecimiento de agendas preestablecidas y que se circunscriban al impulso a los procesos de integración como lo mandata el protocolo. Es probable que la supranacionalidad tarde en llegar o incluso que nunca llegue. Sin embargo, es importante rescatar que a pesar de las duras críticas que recibe la integración centroamericana, existen evidencias de los beneficios que aporta. Por ejemplo, durante la crisis financiera internacional de 2008, la región no se vio tan afectada gracias a la relevancia del mercado intrarregional, el segundo más importante ya para los países de la región. Es importante, por tanto, que los presidentes trasladen estos mensajes en los espacios nacionales. Existe una vaga relación funcional entre las decisiones regionales y las nacionales porque es muy difícil que los presidentes se desprendan de su dirigencia nacional para poder asumir una responsabilidad compartida que ofrece menos incentivos y protagonismo. ¿Será entonces que el presidencialismo como fenómeno político es contrario a la integración? Si ese fuera el caso, probablemente lo más saludable para la integración sería contar con regímenes parlamentarios que pudieran en consecuencia hacer del presidencialismo una figura transitoria que no necesariamente dominara el escenario político o los escenarios nacionales para que este depusiera todo su poder unipersonal en los grupos políticos que a través de los aparatos legislativos fueran más congruentes con el deseo cada vez mayor o mayoritario que pudiera orientarse en relación a la integración.

En cuanto al papel de articulación de los presidentes entre la agenda regional y las nacionales, encontramos igualmente una crítica hacia una ausencia clara de liderazgo. En la evolución del proceso existen condicionantes internas que guardan relación principalmente con asuntos nacionales y regionales de naturaleza política, social y del entorno macro y microeconómico, así como condicionantes de origen externo que tienen también que ver con los temas antes señalados pero a nivel internacional, creando coyunturas favorables o no para el desarrollo de la integración regional. Los presidentes deben erigirse en los coordinadores de los esfuerzos nacionales y

regionales, en líderes equilibrados que sepan trascender los escenarios y conjugar las aspiraciones de una y otra dimensión. Pero, mientras la Reunión de Presidentes sea el máximo órgano decisor de la integración, se necesitan presidentes y liderazgos que, al menos, no sean anti-integracionistas.

Un espacio importante de actuación y mediación se encuentra en los partidos políticos. La integración debe estar más presente en sus agendas, que sus planes de gobierno al menos contemplen una visión de integración. Los partidos políticos son los mediadores entre el Estado y el pueblo, por lo que para tener presidentes integracionistas se requiere de los partidos y de los mismos actores políticos un mayor conocimiento de la integración. Precisamente, con respecto a la ciudadanía, es frecuente escuchar que no se sienten vinculados al proceso de integración centroamericana. Muchos tienen apreciaciones negativas acerca de algunos de los órganos de la integración, como el Parlacen. También es fácil apreciar que estas se fundamentan en lugares comunes y poco informados que los medios de comunicación, de forma interesada, han posicionado en la conciencia colectiva.

Los expresidentes entrevistados para este trabajo reconocen que este problema es real, que existe poca vinculación de la ciudadanía con el SICA como tal. Cada uno argumenta en torno a la interrogante de fondo, la vinculación ciudadana y el liderazgo político de los presidentes. La mayoría concuerda que la integración es un proceso complejo para ser entendido por el ciudadano de a pie centroamericano, pero también que el sentido común del conjunto puede vislumbrar los beneficios. Algunos expresidentes señalan que esta distancia es responsabilidad de los partidos políticos, que no la tienen en la agenda. La mentalidad regional no nace de forma espontánea, obedece a todo un proceso político que se forja en los procesos del país. Otros líderes subrayan que pese a desconocer la interioridad y la complejidad de la integración, la mayoría de la ciudadanía comparte el viejo sueño de Morazán de una patria grande. Es decir, que existe un vínculo emocional. Pero, más allá incluso de la vinculación emocional, está la vinculación consciente, producto de la sensibilización y conocimiento que pueda brindar el sistema educativo. Aquí existen también importantes retos por superar. Otra respuesta recurrente es la de la responsabilidad de los líderes en trasladar su relevancia. Los ciudadanos se conectan con los temas si los líderes logran trasladarles la importancia de los mismos.

En este punto, parece importante definir qué es la integración regional para los ciudadanos. Para muchos son cumbres políticas que les representan escasos resultados tangibles en su vida diaria. Todas las instancias relacionadas con la integración regional, no solo los presidentes, deben ser capaces de trasladar en lenguaje cotidiano a los ciudadanos objetivos más tangibles. Si la gente sigue pagando una factura de electricidad alta probablemente poco le importará o no podrá entender cómo la interconexión eléctrica en la región le beneficia. En definitiva la integración, como la política, debe poner primero a los ciudadanos por encima de los intereses sectoriales. Es de ese modo como la vinculación de la ciudadanía con la integración se irá generando.

La responsabilidad de los liderazgos políticos es evidente. Cabe preguntarse, entonces, si la integración se enfrenta a una crisis de liderazgo o será que los liderazgos están en crisis en toda la región. Si lo que tenemos son regímenes presidencialistas tenemos que bregar con esa realidad y una misión importante para la región es el ejercicio de un presidente que tenga como uno de sus propósitos fundamentales a la integración. Existe una opinión extendida entre nuestros informantes en que el liderazgo debe ser el motor, pero debe hacerse con base en objetivos, principios y valores que atañen al conjunto de las naciones y de la región. “Compromiso” es otra de las palabras utilizadas por nuestros líderes. Bajo esta perspectiva, se hace cada vez más necesario que el fortalecimiento del proceso de integración requiera no solo de políticas incluyentes para los diversos actores de la sociedad civil, sino de acciones concretas que abran espacios de participación a la población y promuevan una conciencia de pertenencia a la región, como elementos fundamentales que le imprimirán mayor sostenibilidad y credibilidad al mismo. De hecho, el proceso de la integración regional está en permanente transformación, siendo una tarea ineludible determinar cuál es el tipo de integración y la profundidad de la misma a la que se quiere arribar y cuándo, o sea, cuáles serán las etapas a cumplir.

El reto de Centroamérica, en el que el liderazgo de los presidentes tienen mucho espacio para actuar, es vincularse a un proyecto de gran envergadura que otorgue satisfactores a las necesidades de la gente, que los ciudadanos vean en la integración un proceso que satisface sus necesidades. Ese día, la integración ganará como aliado indiscutible a toda la población y el proceso será irreversible. Para llegar a esto se requiere que los líderes sean capaces de movilizar a la población hacia un propósito común que la gente identifique como propio. La integración en Centroamérica debe ser sinónimo de desarrollo.

Conclusiones

Los liderazgos individualizados como los que se dieron en Centroamérica después de la independencia, respondieron a cacicazgos militares que impidieron el desarrollo de la conciencia cívica de la población, no solo de organización; sino de edificación de propósitos y propuestas que involucrarán cada vez más a los ciudadanos, estos liderazgos no favorecieron a la integración. Centroamérica deviene de una propuesta después de la Federación de 1824, deviene de la confrontación de los liderazgos que esencialmente contribuyeron a la separación de la región, porque cada quien buscaba un territorio para ejercer ese liderazgo que para ellos debiera ser absoluto.

El liderazgo político de los presidentes en la integración centroamericana aún no ha sido lo suficientemente estudiado. Requiere abordarlo desde una perspectiva que permita una mayor comprensión del proceso como una realidad compleja, al tiempo que lo identifica como un instrumento para el desarrollo de la región. El liderazgo político de los presidentes, como representantes de los Estados, debe ser capaz de construir los consensos necesarios para avanzar por ese camino. Aunque el SICA tiene aspiraciones e inspiración comunitaria, en la práctica concreta opera como un sistema intergubernamental.

La Reunión de Presidentes es el máximo órgano del SICA. Sin embargo, es importante destacar que en el Protocolo de Tegucigalpa no se dice que la Reunión de Presidentes tenga esta competencia, de modo que es necesario evaluar si jurídicamente es válido que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores regulara un reglamento para la adopción de derecho derivado por parte de la Reunión de Presidentes.

En términos generales, hasta el momento, el presidencialismo, como fenómeno político considerado como una exacerbación del régimen presidencialista, ha sido negativo para la integración regional. Mientras los regímenes políticos en Centroamérica sean presidencialistas se debe trabajar con esa realidad, pero quizá deba pensarse también, en un futuro mediato, avanzar hacia un sistema parlamentario que pudiera, en consecuencia, hacer del presidencialismo una figura transitoria que no necesariamente domine el escenario político o los escenarios nacionales. La integración, desde el liderazgo político de los presidentes, depende de la voluntad integracionista de los presidentes.

En la Reunión de Presidentes las decisiones se toman por consenso pero también es necesario que se analice el consenso cuando concurre y uno de ellos no está de acuerdo con la decisión, esto es importante definirlo ya que en diferentes momentos se ha tratado de cuestionar decisiones adoptadas por dicho órgano. La conformación y la forma en que funciona la Reunión de Presidentes obedecen más a un órgano intergubernamental que comunitario, por lo que se hace necesario profundizar en sus características y competencias.

La articulación de los objetivos y propósitos regionales con los nacionales sí se ve afectada si el liderazgo político es débil o no logra trasladar de manera adecuada la visión a sus colaboradores y a toda la ciudadanía en general. Se considera que en la construcción institucional actual del SICA, que obedece a la configuración de sistemas nacionales de fuerte presidencialismo, son los presidentes los que deben tener el liderazgo político del proceso de integración centroamericana, lo cual está respaldado en el Protocolo de Tegucigalpa al Tratado de la Odeca. No obstante, valdría la pena evolucionar en esta configuración y avanzar hacia un sistema verdaderamente comunitario que tenga una figura política para las decisiones regionales que esté más allá de los intereses nacionales o bilaterales.

La integración regional es una realidad compleja que no ha logrado comunicarse de manera eficiente y clara a la ciudadanía, lo que repercute en la débil vinculación de la ciudadanía con el proceso de integración regional, lo cual también afecta al liderazgo político de los presidentes en torno a la integración regional porque no tienen una base lo suficientemente fuerte que legitime sus decisiones en lo regional. Y más aún, los dirigentes políticos no han sido capaces de construir una conciencia colectiva en torno a la integración centroamericana.

En cuanto a la dinámica internacional, la globalización y el predominio del mercado dieron lugar a una integración basada en el regionalismo abierto que condicionó la agenda hacia los temas económicos y comerciales, buscando una mayor inserción

internacional de las economías de la región. Pero a su vez alejó la integración de la ciudadanía y de los intereses de los partidos políticos.

Es importante trabajar con las bases de los partidos políticos, con sus liderazgos y con los candidatos de cada uno de los países miembros del SICA para sensibilizar, informar, vincular y comprometer a los dirigentes con el proceso de integración centroamericana, en la medida que ellos lo “compren” y comprendan que serán capaces de trasladar de manera más eficiente a su electorado el significado y beneficios de la integración regional como instrumento para el desarrollo y, más aún, podrán contribuir a construir una conciencia regional que posibilite la integración en todas sus dimensiones. Empoderar a los ciudadanos para que vivan la integración es un reto fundamental, en la medida que se logre comprender la integración como un fenómeno social que se vive y que no se diseña, como un proceso vital de satisfacción de las necesidades de la gente.

La tendencia internacional de los años noventa posicionó la idea de contar con gerentes en los espacios de conducción política. Es necesario revertir esa disposición y creencia que se trasladó a los espacios de opinión, porque un líder político tiene una mística, objetivos y alcances distintos a los de un gerente. La política requiere liderazgos políticos que vayan más allá de la gestión propiamente dicha porque las sociedades no solo se rigen por los principios de la eficacia o la eficiencia económica. El reto del liderazgo político de los presidentes en torno a la integración es la de ser capaces de movilizar a la población hacia la búsqueda de un propósito común, convertir a la integración en sinónimo de desarrollo y empoderar a la gente de tal manera que el proceso se vuelva irreversible.

Referencias

- Aguilar, J. (2002). Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867 – 1872. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.). *Gobernar sin mayoría*. México: CIDE / Taurus.
- Altmann, J. (2007). Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuadernos de Integración en América Latina. Costa Rica: Flacso.
- Arévalo, J. (1984). El Candidato Blanco y el Huracán. Guatemala: Editorial Académica Centroamericana, S.A.
- Bambirra, V. (1974). El capitalismo dependiente latinoamericano. *Siglo XXI editores*. México, D.F. Recuperado de <http://www.tiempos-modernos.org/folletos/ocho/crisis.pdf>
- Blanco Fonseca, V. (2010). Avances y reformas pendientes en la institucionalidad de la integración centroamericana. En *Cinco ensayos sobre la integración de*

Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario. Honduras: BCIE.

Brisuela, R.; Madrigal, N. y Fernández, L. (1991). *La Iniciativa Bush para las Américas ¿Formación de un bloque económico en el hemisferio occidental?* La Habana, Cuba: Centro de Estudios de Economía Internacional.

Caldentey, P. (2010). Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores. En Caldentey, P. y Romero, José J. *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada.* (2.^a ed.). San Salvador: Fundación ETEA, UCA editores.

Caldentey, P. y Romero, J. J. (2010). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada.* Colección de estudios centroamericanos n.º 1. Córdoba, España: Fundación ETEA.

Capelleti, R. (1969). *Relaciones internacionales, integración y desarrollo.* Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.

Cerezo Arévalo, V. (1986). Discurso de toma de posesión de la presidencia de la República de Guatemala. Guatemala: Diario Oficial *La Hora*.

Delgado, S. (2004): Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político: una propuesta de síntesis. *Revista Psicología Política.* Recuperado de <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N29-1.pdf>

Dougherty, R. (2010). *El pasado sigue presente: juicio a los esfuerzos de integración centroamericana.* (2.^a ed.). Guatemala: Talleres del Parlacen.

Estado de la región. (1999). Los esfuerzos institucionales para la integración regional. Capítulo 11. En *I Informe estado de la región.* San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

_____. (2011). Integración regional. Capítulo 7. En *III Informe estado de la región.* San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

García, R. (2010). *Guatemala y la Guerra Fría en América Latina 1947-1977.* Guatemala: Universidad de San Carlos. Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Gramajo Morales, A. (1995). *De la guerra a la guerra: la difícil transición política en Guatemala.* Guatemala: Fondo de Cultura Editorial, S.A.

Guerra Borges, A. (2012). La integración latinoamericana: los primeros años. En *Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía. Capítulo 2.* México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

- Hermann, M. y Hagan, J. (1998). *International decision making: leadership matters*. Recuperado de <http://srliebel.files.wordpress.com/2009/06/hermann-and-hagan-fp-1998.pdf>
- Keller, J. (diciembre 2005). *Constraint respecters, constraint challengers, and crisis decision making in democracies: a case study analysis of Kennedy versus Reagan*. En "Political Psychology". vol. 26. Issue 6. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9221.2005.00447.x/abstract>
- Malamud, A. (2010). Conceptos, teorías y debates sobre el regionalismo. En Alejandro Saiz Arnaiz, Mariela Morales-Antoniazzi y Juan Ignacio Ugartemendia (eds.). *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea*. San Sebastián: IVAP, MPI, UPV y UPF.
- Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. Recuperado de <http://www.desafiandolascrisis.org/website/uploads/documentos/la%20crisis%20se%20juega%20en%20casa.pdf>
- _____. (2009). Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño. Recuperado de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02467.pdf>
- Mariscal, N. (1989). Integración económica y poder político en Centroamérica. San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- _____. (2010). Más allá de Lisboa: horizontes europeos. Madrid: Tecnos.
- Metcalfe, L. (1993). Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación. Recuperado de http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/189-190-Estudios_2.pdf
- Miranda, O., González, V. y Romero, J. (2011) Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria. Tomo I. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos de la UCA.
- _____. (2013). Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria. Tomo II. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos de la UCA.
- Northouse, P. G. (2001). *Leadership. Theory and practice*. (2.^a ed.). Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, Inc.
- Oppenheimer, A. (2009). Los Estados desunidos de Latinoamérica. México: Random House Mondadori.

- Ortega, H. (2013). *La odisea por Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Lea Grupo Editorial.
- Parlamento Centroamericano. (1999). *Cumbres presidenciales (recopilación)*. Guatemala: Imprenta del Parlacen.
- Pérez, C. (2010). Logros y desafíos de la integración centroamericana. En *Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario*. Honduras: BCIE.
- Pizarro, R. (2008). El difícil camino para la integración regional. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/3504_
- Procuraduría de los Derechos Humanos. (2006). *Acuerdos de Paz: un compromiso para el cambio, iniciativas de paz en América Central*. Guatemala: Talleres Gráficos Ranher.
- Roca, D. (1990). *Presidencialismo vrs. Constitución*. Guatemala: Centro de Estudios Políticos -Cedep-.
- Rodríguez, E. (1996). *Funcionalismo, neofuncionalismo y relaciones internacionales. Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional*. Recuperado de https://minerva.usc.es/bitstream/10347/2257/1/pg_291-306_dereito5-1.pdf
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización*. Antoni Bosch (ed.). España.
- Salazar Grande, C. E., y Ulate Chacón, E. N. (2009). *Manual de derecho comunitario centroamericano*. San Salvador: orbi.iure.
- Sandoval, M. (2013). *El sueño de la paz: el inicio del diálogo gobierno-guerrilla*. Guatemala: F&G Editores.
- Santos, F. (2013). *Sociedad civil e integración centroamericana*. Colección de estudios centroamericanos n.º 3. Córdoba, España y San Salvador: Fundación ETEA.
- Santos, F. (2010). El proceso de las cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo proceso de integración regional. En Caldentey del Pozo, P. y Romero, J. J. *El SICA y la UE, la integración regional en una perspectiva comparada*. Colección de estudios centroamericanos n.º 1. Córdoba, España: Fundación ETEA.
- Schiff, M. y Winters, L. A. (2004). *Integración regional y desarrollo*. Washington: Banco Mundial y Alfaomega colombiana.
- Serbín, A. (2011). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La construcción de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Argentina: Editorial Teseo.

- SG-SICA. (2010). Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. El Salvador: SICA.
- Solíís, G. (2012). Estado actual de la integración centroamericana: una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan050868.pdf>
- Stiftung, B. (2006). Liderazgo político en el siglo XXI. Recuperado de http://www.fundacionbertelsmann.org/fundacion/data/ESP/media/ES_LiderazgoPol.pdf
- Torres-Rivas, E. (2008). Centroamérica: entre revoluciones y democracia. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100610091130/rivas.pdf>
- Townsend Ezcurra, A. (1973). Las provincias unidas de Centroamérica: fundación de la República. Editorial Costa Rica.
- Vargas, I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. En *Revista Calidad en la Educación Superior*. vol. 3. núm. 1.
- Vargas, J. (2006). El ocaso de los presidencialismos centroamericanos. Recuperado de <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23419.pdf>
- Vásquez, M. (2000). Gobernabilidad: mitos y realidades. Recuperado de <http://www.modestoseara.com/informacion/Gobernabilidad2006.pdf>
- Yang, Y. (2010). *Leaders conceptual complexity and foreign policy change: comparing the Bill Clinton and George W. Bush foreign policies toward China*. Recuperado de <http://cjp.oxfordjournals.org/content/3/4/415.full>
- Young, O. (1991). *Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society*. En "International Organization". vol. 45. n.º 3. Rescatado de <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/10.2307/2706733?acceptTC=true&tokenId=sYbPtIQheN4SrJke7PaZ>
- Zalles, J. (2010). Liderazgo: un concepto en evolución. Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_22069-1522-1-30.pdf

Capítulo 5.

El papel del comité ejecutivo en la gobernanza del SICA

Sussi Jiménez Núñez

Introducción

La presente investigación se enmarca en la configuración político-jurídica del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, en su normatividad y en su institucionalidad. El fortalecimiento institucional es uno de los pilares del relanzamiento de la integración, un proceso fundamental para profundizar e impulsar la integración. Una de las principales instancias relacionadas con este tema dentro del SICA, es el Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo fue establecido por el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, como órgano permanente para la realización de los fines del Sistema de la Integración Centroamericana. Sin embargo, el mismo Protocolo estableció inicialmente en el artículo 2 de las disposiciones transitorias que "mientras se integra el Comité Ejecutivo, sus atribuciones las asumirá directamente el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Fue hasta febrero de 2008 que el Comité Ejecutivo inició formalmente su trabajo. Está constituido por un representante de cada uno de los Estados Miembros, nombrado por los respectivos presidentes, por intermedio de sus ministros de Relaciones Exteriores y tiene como atribuciones las establecidas en el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa: asegurar la ejecución eficiente de las decisiones tomadas por los presidentes, velar por el cumplimiento del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos y actos derivados, establecer las políticas sectoriales y presentar las propuestas concordantes con las directrices de la Reunión de Presidentes, someter al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de Presupuesto del SICA, proponer el establecimiento de secretarías y otros órganos subsidiarios del SICA y revisar los informes de las secretarías. El Comité Ejecutivo fue concebido como una instancia de carácter permanente, que debería reunirse ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando fuera convocada por su presidente. Debido a este amplio y relevante catálogo de funciones, es importante analizar y dar seguimiento al trabajo realizado por el Comité Ejecutivo de acuerdo con los mandatos presidenciales y las funciones definidas por el Protocolo de Tegucigalpa.

Este trabajo busca dar a conocer el papel que ha desempeñado el Comité Ejecutivo en el conjunto del SICA y su relación con las diversas instancias de toma de decisión,

así como los beneficios y condicionantes que una reforma institucional del SICA podría tener para la creación y el buen funcionamiento de los bienes públicos regionales.

Planteamiento del problema

El SICA asumió la institucionalidad heredada por la Odeca. Desde entonces se ha venido discutiendo la necesidad del fortalecimiento y racionalización de la misma para incidir positivamente en el funcionamiento del sistema. De acuerdo con el Informe del Estado de la Región (2009), “la institucionalidad regional ha vivido varios procesos de reforma, pero hasta el momento los cambios no han logrado modificar significativamente el marco de funcionamiento del SICA”. En ese sentido, y considerando que “el proceso de integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario” (Caldentey, 2004, p. 14), es fundamental plantearse dentro de una estructura de análisis sistémico el actual orden institucional y preguntarse qué elementos esenciales del proceso han condicionado la reforma institucional desde un enfoque sistémico-institucional y multidimensional.

Con el correr del tiempo, la institucionalidad regional ha experimentado un doble proceso: un amplio crecimiento horizontal y una afluencia de temas de la más diversa naturaleza. Tal ordenamiento de cosas impone la necesidad de una revisión inmediata con miras a precisar, entre otros aspectos, la legitimidad de las acciones, los sujetos e instancias destinatarios de los actos y acuerdos convenidos, así como el perfeccionamiento de las decisiones con carácter vinculante (Presidencia *Pro Tempore* de Costa Rica, 2013).

Stagno (2010) establece que el proceso de integración centroamericana es un instrumento para el desarrollo y repasa el proceso centroamericano a la luz del Informe de Desarrollo Mundial 2009 del Banco Mundial, que emplea tres instrumentos articuladores de integración para un esbozo de evaluación que llama las tres “íes”: instituciones, infraestructura e incentivos. En materia de instituciones menciona que el SICA tiene muchas, desde los órganos establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, hasta la secretaría y las comisiones que hacen que el sistema sea institucionalmente muy diverso. En materia de infraestructura, manifiesta que el SICA ha tenido muy poco impacto, pero al referirse a los incentivos identifica que son aquellos que tienen relación con los bienes públicos regionales, desde la seguridad y la estabilidad regional hasta la protección y conservación ambiental o la erradicación de la pobreza extrema, entre otros. “Sin embargo, difícilmente podremos obtener una perfecta alineación de nuestras acciones nacionales a favor de los bienes públicos regionales si no mejoramos nuestra coordinación y ejecución en el sistema de concertación. Tenemos demasiados mandatos, demasiadas agendas, demasiadas prioridades...” (Stagno, 2010, p.19).

La hipótesis que planteamos en este trabajo es que el amplio crecimiento horizontal que ha sufrido la institucionalidad del SICA ha condicionado el principio de coordinación y articulación sistémica. Partiendo de la misma, el objetivo del mismo es analizar las acciones y las reformas propuestas para el fortalecimiento institucional mediante la identificación de las causas que han impedido su implementación, específicamente a

través del trabajo de homologación de la normativa de organización y funcionamiento del SICA realizado por el Comité Ejecutivo.

Dentro de nuestro objetivo general, nos centramos concretamente en tres aspectos:

1. Identificar los beneficios de la propuesta de acciones y directrices en el proceso de reforma y fortalecimiento institucional.
2. Contrastar el trabajo que ha venido realizando el Comité Ejecutivo desde su implementación así como el de los principales órganos de decisión del SICA con los mandatos presidenciales en el tema de fortalecimiento institucional.
3. Identificar las condicionantes tanto en las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana como las de los países miembros para alcanzar los objetivos y agilizar la ejecución de los mandatos.

Metodológicamente, en esta investigación se desarrollará el papel de las instituciones en el proceso de la integración regional. En ese sentido, la propuesta metodológica se caracteriza por ofrecer un enfoque cualitativo desde una perspectiva teórica institucionalista. Se ha definido como variable independiente la articulación sistémica dentro del engranaje institucional del SICA y como variable dependiente el trabajo que ha venido desarrollando el Comité Ejecutivo desde su conformación para cumplir con las funciones que establece el Protocolo de Tegucigalpa. Por esta razón, la técnica de investigación a utilizar será la identificación de fuentes primarias, mediante entrevistas a los delegados de cada país del Comité de Seguimiento del Comité Ejecutivo y al Director Jurídico de la Secretaría General del SICA.

Por otra parte, se ha tenido acceso a la participación en algunas de las reuniones del Comité de Seguimiento del Comité Ejecutivo y del mismo Comité Ejecutivo, como una de las fuentes primarias de acceso a la información. Asimismo, se hace una revisión de los mandatos emanados de la Reunión de Presidentes para valorar los avances y limitaciones en la puesta en marcha de la hoja de ruta para avanzar en el fortalecimiento institucional.

1. El marco institucionalidad en la de toma decisiones del SICA

1.1. El Sistema de la Integración Centroamericana.

El Protocolo de Tegucigalpa es el instrumento que dio forma jurídica a la nueva Centroamérica al recoger las experiencias, principios, objetivos y anhelos contraídos por los presidentes centroamericanos en las cumbres de Guatemala que condujeron a la firma de los Acuerdos de Esquipulas I y II en 1986 y 1987 (Miranda, 2010: 41).

Los presidentes deciden reformar la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962, al

considerar necesaria la actualización del marco jurídico de la Odeca readecuándola a la realidad y necesidades del momento, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana. El 13 de diciembre de 1991 se constituye el Sistema de la Integración Centroamericana, integrado por los Estados miembros originales de Odeca y por Panamá, que se incorpora como Estado miembro, estableciendo en el artículo 3 que el SICA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo, reafirmando los siguientes propósitos:

- a. Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
- b. 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.
- c. Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- d. Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- e. Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- f. Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
- g. Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región en su conjunto, en el ámbito internacional.
- h. Promover en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados Miembros de la región en su conjunto.
- i. Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
- j. Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados Miembros.

Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa se modifica la estructura institucional de Centroamérica, regulada anteriormente como Odeca, y el artículo 8 establece que:

[...] estarán vinculados los órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes. [...].

1.2. Principales órganos del SICA. El artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa establece que para la realización de los fines del Sistema de Integración Centroamericana se establecen los siguientes órganos:

1.2.1 La Reunión de Presidentes. La Reunión de Presidentes, constituye el órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana y está integrada por los presidentes constitucionales de los Estados miembros. Tiene lugar ordinariamente cada semestre y extraordinariamente cuando así lo decidan los presidentes. Las decisiones se toman por consenso y les corresponde conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad.

1.2.2 El Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros, que de acuerdo con el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa le corresponde “[...] dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada reunión. [...]”.

Asimismo, es importante rescatar que el artículo 22 establece que “[...] las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal.

[...]”. Pero de darse este caso, se analizará de nuevo y se adecuará al respectivo ordenamiento legal.

1.2.3 La Secretaría General del SICA. Por otra parte, El Protocolo de Tegucigalpa establece en sus artículos 25 y 26 que “[...] La Secretaría General estará a cargo de un Secretario General nombrado por la Reunión de Presidentes por un periodo de 4 años

[...]”, siendo “[...] el más alto funcionario administrativo del Sistema de Integración Centroamericana y tiene la representación legal de la misma. [...]”.

Entre las atribuciones del secretario general es importante referirse a la de representar al Sistema de la Integración Centroamericana en el ámbito internacional de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y cuando le sea encomendado por el Consejo de Ministros, debe asimismo ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las reuniones de Presidentes, consejos de

Ministros y Comité Ejecutivo, gestionar ante Estados, grupos de Estados, organismos y otros entes internacionales, la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del sistema, así como llamar la atención de los órganos del sistema sobre cualquier situación que, a su juicio, pueda afectar el cumplimiento de los propósitos o de los principios del sistema o amenazar su ordenamiento institucional.

1.2.4 El Comité Ejecutivo. El artículo 24 establece que se integra por un representante de cada uno de los Estados Miembros, que serán nombrados por sus presidentes, por intermedio de los ministros de Relaciones Exteriores y se reunirá ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocado por su presidente. Para efectos de esta investigación es importante enumerar las atribuciones del Comité Ejecutivo:

- a. Asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes;
- b. Velar porque se cumplan las disposiciones del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados;
- c. Establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes;
- d. Someter, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Proyecto de Presupuesto de la organización central del Sistema de Integración Centroamericana;
- e. Proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el establecimiento de las Secretarías órganos subsidiarios que estime conveniente para el efectivo cumplimiento de los objetivos del Sistema de la Integración Centroamericana, especialmente para hacer posible la participación de todos los sectores vinculados con el desarrollo integral de la región y el proceso global de integración;
- f. Aprobar los reglamentos e instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos o Secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana;
- g. Revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y demás Secretarías y trasladarlos, con las observaciones y recomendaciones de los Consejos de Ministros respectivos, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por lo menos un mes antes de la celebración de su última reunión previa a la Reunión de Presidentes, para que este último las eleve a dicha Reunión;
- h. Las demás que señale el presente Protocolo y sus instrumentos derivados o complementarios.

El Comité Ejecutivo entre 1995 y 1996 solo estuvo activo por un breve período, cinco reuniones en 1995 y dos más en 1996. Su inoperancia durante este tiempo fue considerado como uno de los aspectos más problemáticos del SICA, que recargó esta función en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

En la XIX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, celebrada el 12 de julio de 1997 en Panamá, en la que se establecieron los lineamientos para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional, la propuesta en relación con el Comité Ejecutivo fue más bien crear un comité de enlace que sustituiría los comités ejecutivos establecidos en los protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala, en el que sus miembros ejercerían el cargo de manera permanente, sin residir en el lugar de la sede, pero debiéndose reunir una vez al mes.

Este comité de enlace dependería del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que analizaría sus informes y aprobaría sus iniciativas. Sus miembros tendrían el rango de embajador, designados por los presidentes de cada país y dependerían y reportarían directamente a su respectiva cancillería y sus gastos serían con cargo al presupuesto del SICA.

Las funciones que se establecieron en esta propuesta fueron:

- Representar los intereses de los países.
- Asegurar una comunicación permanente entre el nivel regional y nacional.
- Dar seguimiento a las decisiones sobre la integración y cooperación centroamericana.
- Cumplir un papel facilitador y de enlace de los Gobiernos con la Secretaría General.

Sin embargo, esta propuesta no se materializó y el Comité Ejecutivo continuó inactivo por siete años más, por lo que la Reunión de Presidentes emitió un nuevo Acuerdo en la XXV Cumbre de febrero de 2004, en Guatemala, que dice textualmente:

El Comité Ejecutivo deberá asegurar la coordinación entre los asuntos regionales y nacionales para que el tema de la integración forme parte de la agenda de los Gabinetes o Consejos de Gobierno. Para tal efecto, los miembros integrantes del Comité Ejecutivo participarán en las sesiones de los Gabinetes o Consejos de Gobierno de cada país.

Caldentey (2004), señala que “uno de los órganos del proceso más conflictivos por su confusa evolución ha resultado ser el Comité Ejecutivo”, al generar cierta confusión con las otras instituciones, con la Secretaría General del SICA y porque en la práctica no había funcionado. Sin embargo, se adoptó un reglamento de funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA en diciembre de 2007 y su instalación en febrero de 2008.

Entonces teníamos un vacío desde 1991 y, con el avance del tiempo y el trabajo y desarrollo del SICA, se llegó al 2007, cuando se toma conciencia en la región de la importancia de poner a funcionar al CE, siendo así que se fija el consenso para implementar el CE y celebra su primera reunión en Costa Rica, el 13 de febrero de 2008 (Umaña, 2014).

White (2008) establece que quizás el avance más importante de la fase de la Comisión *Ad Hoc* para el replanteamiento integral de la institucionalidad fue el de la constitución del Comité Ejecutivo, en el que indica fue diseñado como el principal mecanismo de enlace entre gobiernos y SICA, como un órgano de control político de los gobiernos sobre la estructura regional de la integración y sobre la conducción misma del proceso, aunque también se le asignaron atribuciones que coadyuvaban en la formulación pragmática del sistema y en el desarrollo institucional.

Es relevante enumerar los objetivos que se establecieron en los lineamientos para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional en relación con una secretaría general unificada. Desde entonces se señala, que la reforma institucional debe garantizar un funcionamiento eficiente y efectivo de las diferentes instituciones de la integración regional, para dar mayor coherencia y unidad al sistema:

- a. Reduciendo la dispersión e impulsando el proceso de integración.
- b. Fortaleciendo la capacidad técnica y administrativa.
- c. Mejorando los mecanismos de coordinación interinstitucional.
- d. Dando un tratamiento integral y equilibrado a las iniciativas que se presenten en el ámbito político, económico, social, cultural y ambiental.
- e. Fortaleciendo las labores de seguimiento y ejecución de las decisiones presidenciales y ministeriales.
- f. Obteniendo un ahorro neto de recursos en gastos de funcionamiento, facilitando una asignación adecuada de acuerdo a las prioridades establecidas.
- g. Racionalizando el uso de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos.
- h. Trabajando coordinadamente con el Comité Ejecutivo.

Ahora bien, además de estos órganos, el Sistema de la Integración Centroamericana comprende un diverso entramado institucional que en los últimos años ha ampliado el abordaje de temáticas, un crecimiento no planificado de la agenda de integración y problemas de seguridad jurídica por la ausencia de un orden procesal. Se ha venido discutiendo una reforma institucional que nunca termina de concretarse por falta de acuerdos entre los países. Sin embargo, como alternativa se han adoptado cambios para corregir disfuncionalidades específicas. Por esta razón no es posible conseguir los objetivos que se ha planteado la integración si la institucionalidad no avanza en la

coordinación y concertación. Tantos acuerdos y mandatos presidenciales, exceso de prioridades, secretarías, instancias e instituciones; deben ser examinadas. Por eso el interés de dar seguimiento al trabajo que ha venido realizando el Comité Ejecutivo desde su conformación.

1.3. Fortalecimiento institucional del SICA. El fortalecimiento institucional ha sido un tema permanente en la agenda regional. Tal y como se establece en el planteamiento de esta investigación, las primeras reformas datan de mediados de los años 90 a partir de varios estudios realizados por el BID y la Cepal. El énfasis fue la centralización de las secretarías en una sola sede y resultó en el traslado de algunas de ellas a San Salvador. En febrero de 2004, durante la XXIV Reunión Ordinaria de Presidentes que se llevó a cabo en Guatemala, se retoma el acuerdo de realizar un replanteamiento integral de la institucionalidad centroamericana, a fin de dotar al sistema de una estructura regional moderna y adecuada en ese momento.

En el estudio “Beneficios y costos de la integración centroamericana”, Caldentey (2004: 37) señala que el entramado institucional restante de los antiguos y de los nuevos acuerdos presenta inconvenientes importantes para el desarrollo exitoso del proceso de integración, en el que la eficacia y eficiencia de las instituciones son condiciones indispensables para su desarrollo. En los últimos años se ha realizado docenas de informes externos e internos que coinciden en señalar que las deficiencias del sistema son la falta de financiamiento para operar mínimamente, la dependencia institucional de la cooperación internacional, la duplicidad de funciones y competencia entre órganos de integración, la opacidad de sus procedimientos y la escasa rendición de cuentas. Según la consulta desarrollada por el informe “Estado de la región”, en mayo del 2008, una agenda práctica y realista para la reforma del SICA, incluiría:

- Incorporar la integración y la acción regional en las agendas y los planes de desarrollo de los países y sus instituciones nacionales para la gestión y ejecución de políticas públicas.
- Nombrar un órgano encargado en la institucionalidad nacional que dé seguimiento a las decisiones regionales y responda o informe por su aplicación en cada país, y viceversa, coloque temas-país importantes en la agenda regional.
- Gestionar y ejecutar la cooperación internacional destinada a la región, con base en un conjunto de objetivos estratégicos y rendir cuentas sobre sus resultados, por medio de una base de datos actualizada y pública de proyectos.
- Decretar un período de austeridad (mora) en la adopción de nuevas temáticas y mandatos y concentrar todos los recursos políticos, institucionales, financieros y jurídicos de los órganos e instituciones del SICA para cumplir lo aprobado que está pendiente de ejecución.

- Poner en práctica un mecanismo que garantice la seguridad jurídica de las decisiones tomadas en las reuniones de presidentes y los consejos de Ministros, particularmente la coherencia con el ordenamiento jurídico de los países y comunitario, y los compromisos y acuerdos suscritos en el pasado.
- Nombramiento de autoridades del SICA mediante un concurso abierto basado en méritos, experiencia y trayectoria profesional, que incluya mecanismos de evaluación de gestión.
- Incorporar en las agendas legislativas que, al menos una vez al año, se dedique una sesión de plenario de control político para revisar lo actuado por sus Gobiernos en el marco del SICA.

En 2010, durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en El Salvador para el relanzamiento del proceso de la integración centroamericana, se establecieron los cinco pilares fundamentales de la integración, dentro de los cuales se encuentra el fortalecimiento institucional, con el que se reafirma el compromiso de los países en el fortalecimiento de las instituciones de la integración regional. En ese sentido, el mandato de los presidentes del SICA fue continuar la revisión integral de la estructura y funcionamiento de la institucionalidad del sistema, con vistas a su redefinición y fortalecimiento, para lo cual se instruye que el Comité Ejecutivo, con el apoyo de la Secretaría General del SICA, presenten un diagnóstico y propuesta en un plazo de seis meses. Los países coinciden en la necesidad de formular propuestas concretas y propiciar acuerdos políticos y arreglos institucionales en fortalecer la disciplina y compromiso de los países miembros, facilitar la gestión y coordinación al interior del SICA y acercar el quehacer institucional de la integración a las necesidades y realidades de la población centroamericana.

Es importante referirse al estudio sobre la situación jurídica de los organismos, secretarías, instituciones y entidades del SICA, que presentó la Secretaría General al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el 2011, en el que se establece la existencia de 143 instituciones en el sistema y se señalan una serie de consideraciones que confirman la dificultad a la que se enfrenta el mismo y que se señalan a continuación:

1. La existencia de una serie de instancias bajo la denominación de comités, comisiones, incluso consejos, que realizan funciones o competencias no expresamente definidas en los tratados de integración regional.
2. Existen instancias cuya existencia jurídica, representación legal, naturaleza, presupuesto y su relación sistémica no están legalmente definidas.
3. 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 y otros han sido aprobados por funcionarios de los Estados que no tienen la capacidad jurídica para suscribirlos.

4. Existen secretarías e instituciones, foros, programas, mecanismo 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.
5. La competencia de la Reunión de Presidentes se limita a la adopción de la grandes políticas de la integración y dar el impulso necesario para el cumplimiento de los objetivos y propósitos del SICA, sin embargo, en el Reglamento de Actos Normativos se le regula la capacidad de dictar derecho derivado, lo cual corresponde únicamente al Consejo de Ministros de su ramo.
6. La integración de los consejos no se da de forma correcta, ya que hay consejos de Ministros sin ministros o sin viceministros debidamente facultados.
7. No existe claridad de cuáles son los consejos, por no existir una enumeración expresa de los mismos. Esta indefinición ha permitido que surjan otros, que bajo la denominación de consejos ostentan la categoría de consejos no siendo ministros.
8. Los consejos de Ministros cuentan con distintos reglamentos de organización y funcionamiento y no todos están configurados por los 8 países, lo cual es un error de interpretación, pues el Protocolo de Tegucigalpa fue suscrito por todos los países, aunque los tratados anteriores o posteriores digan lo contrario.
9. En la conformación de los consejos de Ministros de forma sectorial e intersectorial, no se determina cómo se integran y cómo se toman las decisiones.
10. Las formas o métodos de decisión de los consejos están basadas de forma general en el consenso, sin embargo, no se determina como se conformará y se logrará ese consenso.
11. La Secretaría General del SICA es la única secretaría que ostenta la categoría de órgano, todas las demás secretarías de los consejos de Ministros son secretarías técnicas, aunque tratados anteriores o posteriores digan lo contrario.
12. Las secretarías tienen diferentes reglamentos de organización y funcionamiento. No existen normas homologadas con respecto a las obligaciones, prestaciones y derechos laborales del personal de las distintas instancias del SICA, ni el mismo tratamiento sobre inmunidades y privilegios entre los países y a veces entre instancias en un mismo país.
13. Entre los órganos con poder de decisión o con facultades normativas, las competencias no están claramente definidas y tampoco se encuentra establecido el procedimiento que debe seguirse para la adopción de las normas derivadas en el SICA.
14. 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.

15. El Comité Ejecutivo, de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa, es un órgano permanente 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 (relevante para esta investigación).
16. Se desconoce a la fecha cuanto se gasta en el funcionamiento de todas las instancias del SICA a nivel regional y a nivel nacional, ya que cada país financia la participación de sus funcionarios en las reuniones de las distintas instancias y se financia la Presidencia *Pro Tempore* cuando cada país la ejerce.
17. No existen criterios claramente establecidos sobre la forma y cuantía en que los Estados miembros deben contribuir para el sostenimiento del SICA.

Este estudio jurídico evidencia lo que plantea Malamud (2003) cuando se refiere al caso de Centroamérica, con un número creciente de instituciones regionales, pero sin un incremento paralelo de la autoridad de las mismas. Asimismo, si partimos del enfoque institucionalista, que establece que las instituciones cuentan porque inciden en el resultado de las políticas que se formulan en el sistema, comprendemos la dispersión y articulación inadecuada dentro del Sistema de la Integración Centroamericana.

El tema del fortalecimiento institucional ha sido una constante en la discusión de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. Durante la XXXVII reunión en julio de 2011, realizada en San Salvador, El Salvador, nuevamente se instruye al Comité Ejecutivo, para que con el apoyo de la SG-SICA, continúe la discusión sobre el fortalecimiento de la estructura del sistema y se solicita al Consejo de Ministros a iniciar en coordinación con la SG-SICA, los trabajos de análisis y preparación de una propuesta de reglamento único que procure el ordenamiento de todos los organismos e instituciones del SICA.

En la XXXVIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, llevada a cabo el 16 de diciembre de 2011, en San Salvador, El Salvador, se instruye al Comité Ejecutivo para que con el apoyo de la Secretaría General del SICA, avance en la propuesta integral de reformas del SICA y desarrolle las acciones específicas, entre las que se citan las referidas a los aspectos relacionados con la armonización jurídica, para la homologación de reglamentos de las secretarías de consejos de Ministros y la rotación semestral de las diferentes presidencias *Pro Tempore*.

Durante la XXXIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, del 29 de junio de 2012 en Honduras, el acuerdo de los presidentes fue instruir a las secretarías e instituciones del SICA para atender las resoluciones adoptadas por el Comité Ejecutivo relativas a la armonización jurídica, la homologación de reglamentos de las secretarías

de consejos de Ministros y otros aspectos vinculados con la reforma del sistema. Asimismo, solicita al Comité Ejecutivo, presentar en coordinación con la SG-SICA, durante la siguiente Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, un informe sobre la reforma integral del SICA.

En la XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del 13 de diciembre de 2012 en Nicaragua, se instruye llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los órganos, consejos y secretarías del SICA y, presentar en un plazo de cinco meses las reformas correspondientes para garantizar eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos.

Durante la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, que se llevó a cabo en San José Costa Rica, en junio de 2013 en la resolución sobre reformas del SICA, es importante resaltar los acuerdos alcanzados:

- a. Instruir a todos los consejos de Ministros e instancias de la institucionalidad del sistema, a sujetar los nombramientos de titulares de todos los órganos e instituciones del SICA a los principios básicos contenidos en los instrumentos jurídicos, en los mandatos de la Reunión de Presidentes y en particular a los contenidos en el Reglamento de Elección de Titulares.
- b. Aprobar la hoja de ruta presentada por el Comité Ejecutivo del SICA junto al análisis que le da base sobre la reforma institucional del SICA y a la vez instruirlo a continuar con el proceso.
- c. De conformidad con el artículo 26, literal C del Protocolo de Tegucigalpa, instruir a las secretarías, direcciones ejecutivas y titulares de 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.
- d. Instruir a la Secretaría General en conjunto con la Secretaría del Consejo Centroamericano de Ministros de Finanzas (Cosefin), elaborar un primer borrador de las bases de un presupuesto único así como el estudio de las contribuciones de los países miembros con las instituciones del sistema, con el propósito de hacerlo equitativo, considerando un reajuste de cuotas, arreglos de pago, que deberá ser presentado al comité y al Consejo de Ministros para ser elevada en la próxima reunión ordinaria de presidentes.

En ese sentido, es menester conocer el trabajo que realiza el Comité Ejecutivo, así como retos y obstáculos que enfrenta para cumplir las funciones establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en el Reglamento de Funcionamiento del Comité Ejecutivo, para hacer posible un avance sustantivo en la reforma institucional del sistema.

2. La experiencia del fortalecimiento institucional del SICA

2.1. El Comité Ejecutivo y su aportación al fortalecimiento institucional.

El reglamento de organización y funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA fue adoptado el 19 de marzo de 2012, en San Salvador. Por Mandato de la Reunión de Presidentes, el Comité Ejecutivo en coordinación con la Secretaría General del SICA han avanzado en los trabajos de reforma y fortalecimiento institucional del Sistema, estableciendo una hoja de ruta. De acuerdo con el resumen ejecutivo titulado “Avances en los trabajos realizados por el Comité Ejecutivo del SICA en el ámbito del fortalecimiento institucional, período 2010-2013”, la primera etapa de los trabajos de dicho órgano se basó en la homologación de la normativa de organización y funcionamiento de la institucionalidad del SICA, durante la cual se priorizaron los trabajos de 17 consejos de Ministros, 11 secretarías técnicas y/o ejecutivas, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General del SICA.

Dicho Comité procedió a hacer una clasificación metodológica de las secretarías en tipo A, B y C según su creación por tratados, por su importancia temática o porque su acción regional requirieran de fortalecimiento. En ese sentido, se aprobaron entre otras resoluciones para el fortalecimiento de la Secretaría General del SICA (SG-SICA), para la Secretaría de Integración Social (SIS), la Secretaría Educativa y Cultural (CECC), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Este trabajo también ha hecho posible la aprobación de reglamentos que son fundamentales para darle seguridad jurídica a los actos que nacen de la institucionalidad del sistema, entre los que se pueden destacar:

- El Reglamento para la Admisión y Participación de Observadores ante el Sistema de la Integración Centroamericana, adoptado en San Salvador el 19 de marzo de 2012.
- El Reglamento relativo a la Elección de los Titulares de la Institucionalidad del SICA, adoptado el 25 de octubre de 2012, en Managua, Nicaragua.
- Los lineamientos para la elaboración del Mecanismo de Coordinación e Información de la Cooperación Regional, el 21 de marzo de 2013, en San Salvador, El Salvador.
- El Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, aprobado por el Comité Ejecutivo en San José, Costa Rica el 24 de junio de 2013.
- El Reglamento de la Presidencia *Pro Tempore* de SICA, suscrito el 25 de marzo de 2009, aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y su reforma al artículo 3 adoptada por el Consejo Comité Ejecutivo en Panamá, el 12 de diciembre de 2013, con el propósito de que República Dominicana ejerciera la Presidencia *Pro Tempore* durante el primer semestre de 2014.
- El Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA, a fin de garantizar la publicación de las resoluciones de sus órganos e instituciones y demás instrumentos jurídicos,

aprobado en Panamá el 12 de diciembre de 2013. Dicho reglamento establece el procedimiento para la operatividad de la Gaceta como único medio oficial de publicación de documentos y de un archivo histórico, con documentos vigentes a la fecha de la creación de la misma.

- El procedimiento para la formulación y presentación de mandatos para la Reunión de Presidentes, aprobado el 22 de abril de 2014
- El Protocolo de Acreditaciones aprobado en República Dominicana el 22 de abril de 2014.

Por otra parte, de las 143 instancias identificadas por la SG-SICA en el seno de la XIV Reunión del Comité de Seguimiento del Comité Ejecutivo del SICA, llevada a cabo el 15, 16 y 17 de abril de 2013, se realizó un proceso de revisión de la plantilla de órganos, secretarías e instancias y se concluyó reconocer 122 de estas con base en su naturaleza jurídica, consideraciones presupuestarias y su relación sistémica.

Durante la XXXI Reunión del Comité Ejecutivo del SICA, del 14 de agosto de 2013, se acordó la reactivación del grupo de trabajo *ad hoc* de equipos jurídicos de las cancillerías del SICA, para identificar la personalidad jurídica de los órganos e instituciones del sistema, mediante un estudio y análisis de los tratados, acuerdos, actas constitutivas, declaraciones, resoluciones y reglamentos que originaron, crearon o reconocieron a los órganos e instituciones del SICA.

Por otra parte, es importante mencionar que la Secretaría General del SICA presentó al Comité Ejecutivo y al Consejo de Ministros durante el segundo semestre del 2013 una propuesta de mecanismo de financiamiento autónomo de la institucionalidad regional, la cual se realizó en consulta con los bancos centrales de los países. Para lograrlo, se ha establecido una hoja de ruta que propicie la discusión con las instancias respectivas para el estudio y aprobación del mecanismo. Ahora bien, se debe analizar tal y como lo establece Best (2005) si ante las reformas planteadas en el seno del Comité Ejecutivo se ha avanzado dentro de un esquema de integración en las normas y valores que permitan dar sustento jurídico a los actores y órganos, la construcción de acuerdos, la regularización de los procesos de adopción de decisiones, la definición de las relaciones funcionales entre órganos y niveles, la ejecución de los compromisos y la coordinación horizontal con los Estados.

En ese sentido, a partir de estos resultados podemos inferir que el Comité Ejecutivo ha cumplido su función de asegurar la ejecución eficiente de las decisiones presidenciales, la aprobación de los reglamentos, así como la revisión de procesos, acciones que conllevan una reforma y reordenamiento de la institucionalidad regional, con lo que se ha demostrado el importante rol que debe cumplir y la necesidad de fortalecer este órgano del sistema.

Al respecto, los funcionarios entrevistados para esta investigación coinciden en que este órgano ha cumplido la función de aprobar reglamentos, sin embargo es solo una de las atribuciones que establece el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa. En ese sentido, presentan varios criterios que justifican esta situación: el desconocimiento de sus competencias, que las funciones son amplias, por lo cual es muy difícil llevar su pleno cumplimiento en forma permanente y que se ha dedicado al cumplimiento de los mandatos presidenciales.

Si bien es cierto que el reglamento del Comité Ejecutivo, en su artículo 18, establece que la Secretaría General del SICA se desempeñará como Secretaría del Comité y facilitará la asesoría jurídica al Comité Ejecutivo, en las entrevistas realizadas se considera que podría presentarse un conflicto de intereses, al tratarse de dos órganos claramente distintos y con funciones específicas, razón por la cual además del Comité de Seguimiento y de la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo, el Comité Ejecutivo debería de contar con su propio asesor jurídico.

En relación con la periodicidad de las reuniones, el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa establece que los representantes del Comité Ejecutivo se reunirán una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocado por su presidente, mientras que el reglamento señala que deberá ser una vez al mes, disposición que no se ha cumplido. Algunos de los funcionarios señalan la limitante presupuestaria, pues cada país debe asumir los gastos de su representante, sin embargo hay coincidencia en que la mayor limitante es el hecho de que esté conformado por los viceministros de Relaciones Exteriores.

Al respecto, algunos entrevistados lamentan que el comisionado-delegado de los países siga siendo un funcionario de las Cancillerías, lo que interrumpe el cumplimiento de sus funciones y que estar ligados a sus respectivos ministerios de Relaciones Exteriores les impide cumplir con la característica de un órgano de verdadero interés comunitario. Otros comparten el mismo criterio y consideran que tendría que ser un órgano apolítico, señalando la importancia que tiene el comisionado ante el Comité Ejecutivo como representante del presidente de la República, que debe informar a su presidente del seguimiento de los mandatos para lograr a nivel regional y nacional, los objetivos propuestos en el Protocolo de Tegucigalpa.

Por otra parte, otros representantes son del criterio que cada país debe tener el derecho de nombrar a su comisionado ante el Comité Ejecutivo en la forma que considere conveniente. En ese sentido, respeta y apoya que los viceministros formen parte de este órgano, argumentando que ello le brinda contenido y seguimiento de parte de las cancillerías, lo cual es parte de toda la temática de integración, que a su vez es un pilar fundamental en la política exterior de nuestros países. También se considera que un viceministro no constituye una limitante, que puede ser más bien un apoyo al cumplimiento de los objetivos del Comité Ejecutivo, pero sí se debería buscar una figura que coadyuve al comisionado presidencial en el cumplimiento de las atribuciones establecidas.

Sobre este tema, algunos entrevistados consideran que dicha propuesta se fundamentó en la necesidad de dinamizar dicho órgano del sistema con un grupo de funcionarios con capacidad negociadora y con acceso directo a las altas autoridades de los países miembros. Consideran que la reactivación del Comité Ejecutivo, teniendo a los viceministros como sus integrantes, le dio un carácter más ejecutivo a dicho órgano, y aunque algunos países se han opuesto a dicha conformación, lo trascendental fue fortalecer ese comité que era y es fundamental para avanzar en el proceso de la integración. Estas afirmaciones permiten confirmar lo que plantea Malamud en relación con la influencia de los ejecutivos nacionales sobre los procesos de integración, que pueden variar en función del diseño institucional. Ante la clara debilidad de las instituciones regionales del SICA, la capacidad de los jefes de Estado y de Gobierno ha sido mayor a la hora de influir positiva o negativamente sobre el proceso de integración. En este sentido, es evidente que se parte del hecho de que la integración centroamericana se mantiene con un enfoque intergubernamental en el que las decisiones emanan de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno.

Para apoyar los trabajos del Comité Ejecutivo, se conformó en el primer semestre del 2011, bajo la Presidencia *Pro Tempore* de Guatemala, un grupo *ad hoc*: el Comité de Seguimiento del Comité Ejecutivo, con el objetivo de contar con un apoyo técnico. Al respecto, algunos entrevistados señalan que se ha vuelto fundamental para apuntalar todo el trabajo del Comité Ejecutivo. Sin embargo, en otros casos se considera que las competencias del Comité de Seguimiento deben ser muy puntuales: dar seguimiento a los temas que le delimita el Comité Ejecutivo. La mayor dificultad que identifica para avanzar en los objetivos propuestos ha sido reunir a los mismos miembros en ambos comités. Por su parte, Salazar (2014) coincide con lo anterior, al manifestar que sigue siendo un órgano de decisión política, porque es la Secretaría General la que elabora todos los documentos y los traslada al Comité Ejecutivo.

Asimismo, la labor del Grupo *Ad hoc* de equipos jurídicos es importante en apoyo al Comité de Seguimiento y al Comité Ejecutivo, que lleva a cabo una revisión exhaustiva de la juridicidad de la institucionalidad regional. El fortalecimiento institucional de manera permanente es clave para tener un sistema que, tal y como lo establece Alfaro (2013, p.23), integre ordenadamente a los Estados miembros, las instituciones regionales, las personas y sus organizaciones y de esta manera lograr los objetivos que establece la integración centroamericana. El trabajo hasta ahora realizado por el Comité Ejecutivo a pesar de los obstáculos y limitaciones, parece ir dirigido a la organización y consolidación de la institucionalidad regional. “En la consolidación de la integración centroamericana, el fortalecimiento institucional es el orden y la efectividad y el auto sostenimiento es independencia y responsabilidad con las obligaciones” (Cáceres, 2014).

Por último, hay coincidencia en que el autofinanciamiento de la institucionalidad del SICA es indispensable en el proceso de integración, prueba de ello es la propuesta de un mecanismo de financiamiento autónomo de la institucionalidad regional que se discute en las instancias respectivas. Sin embargo, es importante reconocer que la cooperación internacional ha sido una constante de la integración centroamericana.

2.2. La cooperación internacional y el fortalecimiento institucional del SICA.

El SICA ha tenido el apoyo de la cooperación internacional a lo largo de estos últimos años. Sin embargo, muchos coinciden en que no se ha logrado generar el impacto deseado en el desarrollo de la región. Al respecto, se han señalado limitaciones técnicas en la formulación y el seguimiento de los proyectos, ausencia de controles en los recursos externos, falta de priorización de los requerimientos en este tema, así como dispersión y duplicación de esfuerzos no solo en la gestión sino también en actividades regionales. “Debemos priorizar y ser más eficientes y transparentes en el uso de los recursos, tanto los propios, como los que recibimos de la comunidad internacional” (Umaña, 2014).

Con la aprobación del Mecanismo de gestión, coordinación e información de la cooperación regional, aprobado en la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA el 14 de diciembre de 2013, se establecen los procedimientos y lineamientos que permiten a todas las instituciones del SICA fortalecer sus procesos de gestión, negociación, coordinación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación e información de la cooperación regional. Este mecanismo incluye una herramienta de información que busca fortalecer la divulgación, transparencia y la rendición de cuentas de los proyectos de cooperación regional. Asimismo, se establece que la SG-SICA debe impulsar la realización de actividades vinculadas al proceso de apropiación, armonización y alineamiento (AAA) de la cooperación regional, especialmente las relacionadas con la Agenda de Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, así como la coordinación y realización de ejercicios anuales de rendición de cuentas y medidas de transparencia en forma sistemática de la cooperación regional.

Durante el periodo 2010-2013 el Fondo SICA-España apoyó las agendas regionales del SICA en torno a tres ejes de trabajo: fortalecimiento institucional, seguridad democrática y profundización de la integración económica. En el primer eje los resultados se dirigen al fortalecimiento de la Secretaría General, específicamente de la capacidad de planificación estratégica del sistema para la gestión por resultados y en el fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera.

El segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II) responde al primer eje de acción de la Estrategia Regional para América Central 2007-2013: “Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional”. El objetivo de este programa es apoyar el proceso de integración regional mediante la mejora, fortalecimiento y consolidación de su sistema institucional, con miras a aumentar su eficiencia y legitimidad ante los Gobiernos de los países miembros del sistema y ante la propia ciudadanía centroamericana.

La Secretaría General y los órganos e instituciones del SICA deben tener los mismos objetivos para lograr su efectividad en aras de la integración regional, vista como un proceso, un instrumento de desarrollo social y económico, no como un fin. Además, hay oportunidades que deben aprovecharse aún más, por ejemplo buscar y crear oportunidades de más y mejores programas de cooperación regional con los

países observadores regionales y extraregionales. Es importante rescatar el “Primer ejercicio de rendición de cuentas de la cooperación regional” y el “Foro de alto nivel sobre eficacia y tendencias de la cooperación regional”, que se llevaron a cabo el 28 y 29 de mayo de 2013, respectivamente.

Uno de los principales retos con respecto a la cooperación es el seguimiento permanente y eficaz de la rendición de cuentas, para facilitar la participación de los Estados en el diseño, implementación y seguimiento de la cooperación regional. Tal y como se ha venido señalando en varias oportunidades, al tratarse de un sistema de integración intergubernamental los resultados señalados en materia de cooperación en principio permiten que haya una mayor articulación entre los países miembros y la Secretaría General del SICA. Sin embargo, la apropiación de las instituciones y de los gobiernos del SICA y el auto sostenimiento de la integración regional es fundamental para generar los resultados esperados. En ese sentido, es necesario contar con un importante liderazgo por parte de la Secretaría General del SICA, para que esta sea la instancia articuladora y de coordinación de la cooperación internacional.

2.3. Seguimiento de los acuerdos y mandatos presidenciales para el fortalecimiento institucional. De acuerdo al documento “Estado de los mandatos de la Cumbre de Presidentes que ejecuta y coordina su ejecución la SG-SICA” de junio de 2013 citado por Salazar (2014, p.104), se realizaron un total de 153 cumbres de presidentes entre extraordinarias, ordinarias y con terceros Estados del año 1993 al año 2013. De estos encuentros se generaron 663 mandatos. Durante la XXXII Reunión de Comité Ejecutivo, el 12 de diciembre de 2013, el Secretario General presentó el estado de los mandatos, los cuales hasta ese momento reflejaban un total de 109 mandatos en estado de ejecución, 7 de los cuales atribuidos al Comité Ejecutivo. Asimismo, el Secretario General elevó a la consideración de las delegaciones que 109 mandatos reportados fuesen clasificados como el nuevo inventario de mandatos en estado de ejecución y que los 59 mandatos reportados como ejecutados y 47 mandatos contenidos en otros mandatos vigentes fuesen trasladados al registro histórico, lo cual fue aprobado por los miembros del comité.

Por otra parte, la aprobación el día 22 de abril de 2014, mediante Resolución CE-2014, del procedimiento para la formulación y presentación de mandatos para la Reunión de Presidentes, es una herramienta para evitar el incremento de mandatos sin la debida evaluación. Dicho procedimiento, que fue aplicado por primera vez en la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en República Dominicana el 27 de junio de 2014, posee una ficha técnica que debe ser presentada al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado miembro que ejerza la Presidencia *Pro Tempore* para consideración de la Reunión de Presidentes. Sin embargo, todavía se trasladan mandatos a último momento que no cumplen con el debido procedimiento.

La evaluación de la propuesta le corresponde al Comité Ejecutivo con la asistencia técnica de la Secretaría General del SICA. El órgano, secretaría o institución que propone dicho mandato debe especificar el objeto del mismo, las políticas, estrategias

y actividades, el plazo para la ejecución, la entidad responsable y las entidades con la que se coordinará su ejecución, el costo y la viabilidad económica, la base legal para su ejecución, así como los resultados esperados. Una vez evaluadas y consensuadas, las propuestas de mandatos son elevadas al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que las elevarán al conocimiento de la Reunión de Presidentes.

En relación con los mandatos emitidos por la Reunión de Presidentes al Comité Ejecutivo específicamente, es importante señalar que los mismos están en ejecución y, mediante la matriz de la hoja de ruta, se ha establecido el seguimiento y las instancias responsables, así como los avances para el cumplimiento de las actividades propuestas en el proceso de reforma institucional. El Comité Ejecutivo no cumple con el resto de sus atribuciones porque debe ser un órgano permanente y debería reunirse una vez a la semana. En ese sentido, la delegación de Costa Rica propuso que los comisionados o comisionados alternos se reúnan una semana al mes, ya sea que los representantes de los Estados miembros viajen de sus respectivos países o que las embajadas acreditadas en El Salvador tengan funciones multilaterales y el embajador cumpla el rol de comisionado alterno. De igual manera, como uno de los cuatro órganos del Sistema de la Integración Centroamericana, sería necesario que contara con una Secretaría Ejecutiva, con al menos dos funcionarios que apoyen el trabajo, un presupuesto y una asesoría legal independiente de la Secretaría General.

Para algunos entrevistados, el fortalecimiento institucional comienza con reflexionar sobre lo que necesita la integración regional, que los Estados acepten qué es el Sistema de la Integración Centroamericana, confiar en las instituciones regionales, reconocer que la Secretaría General es una instancia distinta, que tiene personalidad jurídica y que tiene sus propias competencias. En ese sentido, consideran que es necesario que todos los países conformen la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano, en el entendido que se trata de un sistema de órganos y no de países. Al respecto y a pesar de las reformas propuestas, tanto al Parlamento Centroamericano, como a la Corte Centroamericana de Justicia, este ha sido un tema al que no se ha encontrado consenso entre los países para su discusión.

Asimismo, se discute sobre la necesidad de una reforma integral del Protocolo de Tegucigalpa o la formulación de un tratado único que derogaría los demás tratados. Sin embargo, se trata de propuestas a largo plazo que requieren de la voluntad política. Por este motivo, es necesario replantear la institucionalidad regional y renovarla de acuerdo con las necesidades actuales, pero por ahora será viable en tanto se implemente “esa agenda minimalista, gradual, concreta y de corto plazo” que poco a poco va mostrando algunos avances en el fortalecimiento institucional.

Es importante señalar en relación con la estructura institucional, que se establece en el artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa, que los órganos e instituciones de integración gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las reuniones de presidentes. Al respecto, el “Informe del Estado de la región” (2010, p.64) señala la renuencia de los Estados a otorgar

mayor capacidad infraestructural al sistema como una limitante a la profundización del proceso de integración, pero a su vez que los problemas internos de gestión del SICA han desestimulado a los países miembros. Por lo tanto, se hace evidente la necesidad de identificar algunas acciones tanto a nivel institucional, regional y nacional para el fortalecimiento de la integración centroamericana y la consecución de los objetivos planteados en el Protocolo de Tegucigalpa.

2.4. A nivel institucional: lineamientos para establecer rendición de cuentas, control y transparencia. Uno de los mandatos de la Reunión de Presidentes ha sido la búsqueda de un ordenamiento más equilibrado y equitativo en el sistema, con la propuesta de renovación en determinadas secretarías y organismos especializados para garantizar eficiencia, transparencia y una participación equitativa en dichos cargos. La aprobación y firma del Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA garantiza la seguridad jurídica que requiere la institucionalidad con la publicación de las resoluciones de los órganos e instancias y demás instrumentos jurídicos de carácter internacional relativos a la integración, como único medio oficial de publicación de documentos y de un archivo histórico con documentos vigentes a la fecha de su creación.

En relación con el auto financiamiento de la integración regional, es importante referirse a la propuesta del mecanismo de financiamiento autónomo que se encuentra en discusión. Asimismo, los países han acordado un aumento en la cuota anual, con excepción de Belice, para el financiamiento de la Secretaría General del SICA de US\$ 100.000, vigente desde el 2014. Es también necesario que los países cumplan con las cuotas que han sido determinadas para todas las instituciones del sistema.

Merece atención referirse a la necesidad del Régimen del Servidor Público Centroamericano y la instrucción del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 23 de abril de 2014, que solicitó a la Secretaría General actualizar el estudio sobre la caracterización del recurso humano de la Institucionalidad del SICA para ser evaluado por el Comité Ejecutivo con el objetivo de presentar una propuesta de reestructuración administrativa y una propuesta de Estatuto del Servidor Público Centroamericano.

2.5. A nivel regional: condicionantes y beneficios para alcanzar los acuerdos y mandatos presidenciales. Un acuerdo que se aprobó y que constituye una herramienta para la coordinación intersectorial es la Reunión de las Secretarías, conformada por la Secretaría General del SICA, otras secretarías y organismos especializados, que deberán reunirse al inicio de cada Presidencia *Pro Tempore* con el objetivo de coordinar y armonizar, con la misma, sus iniciativas y presentar un estado de situación del proceso de integración.

Por otra parte, las secretarías e instituciones del SICA deben acatar las resoluciones adoptadas por el Comité Ejecutivo relativas a la armonización jurídica, la homologación de reglamentos de las secretarías del Consejo de Ministros y otros aspectos relacionados con la reforma del sistema.

2.6. A nivel nacional: condicionantes y beneficios para hacer operativas a nivel nacional las decisiones y mandatos presidenciales. Si bien es cierto se ha planteado la necesidad de asegurar que cada país incorpore como política de Estado los temas relativos al proceso de integración, muchos coinciden con lo planteado por Salazar (2014. p.181) de que no ha sido posible integrar al Comité Ejecutivo con representantes de los presidentes, asegurando de esta manera la coordinación entre los asuntos regionales y nacionales para que el tema de la integración forme parte de la agenda de los gabinetes o consejos de gobierno, ni la participación de los miembros integrantes del Comité Ejecutivo en las sesiones de los gabinetes o consejos de gobierno de cada país.

Esta es una de las mayores debilidades que enfrentan los Estados miembros, puesto que es una prioridad incorporar la integración y la acción regional en las agendas y planes de desarrollo de los países miembros, así como en sus instituciones nacionales para la gestión y ejecución de políticas públicas. Cada gobierno, de acuerdo con su legislación interna, debería contar con un Consejo de Integración que se reúna periódicamente en el seno del Consejo de Gobierno para que el comisionado del Comité Ejecutivo informe al presidente de la República y a los ministros sobre los avances y obstáculos en el cumplimiento de los mandatos presidenciales. De esta manera, esta investigación ha señalado las principales causas que han condicionado el principio de coordinación y articulación sistémica. Sin embargo, es importante mencionar que el trabajo del Comité Ejecutivo y la hoja de ruta propuesta, así como los esfuerzos hasta ahora realizados, muestran que la integración centroamericana es un instrumento de desarrollo que los países de la región han identificado.

El resultado del estudio de la institucionalidad por parte de los equipos jurídicos, constituye una herramienta de vital importancia para definir en este proceso de reflexión en que se encuentra inmersa la región, la integración centroamericana que se requiere, con una institucionalidad debidamente articulada, apegada al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el derecho comunitario y, de esta manera, identificar los desafíos que enfrenta la región para la creación de políticas públicas regionales que permitan generar beneficios para el ciudadano centroamericano.

Conclusiones

Esta investigación ha permitido conocer someramente las principales reformas para el fortalecimiento institucional dentro del Sistema de la Integración Centroamericana, identificando las propuestas de acciones y directrices que se han presentado para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional.

La integración centroamericana es un instrumento para el desarrollo y puede generar un espacio comunitario basado en una agenda de intereses comunes entre los países del SICA si cuenta con una estructura institucional que garantice un funcionamiento eficiente y efectivo de las diferentes instituciones de la integración y dar mayor coherencia y unidad al sistema.

La participación universal y uniforme de los Estados del SICA en los tratados, órganos y organismos del sistema es fundamental, pero en este proceso de fortalecimiento institucional y en la profunda y exhaustiva evaluación de la institucionalidad regional es indispensable realizar las reformas necesarias para lograrlo.

Si bien es cierto se ha avanzado en una agenda minimalista, gradual y de corto plazo para el fortalecimiento de la institucionalidad regional, la reforma integral del Protocolo de Tegucigalpa o la propuesta de un tratado único; tema que se ha planteado al más alto nivel y que debe mantenerse en la discusión.

El relanzamiento de la integración centroamericana en el 2010 y la priorización del fortalecimiento institucional como uno de los pilares del proceso, demuestra el interés de los jefes de Estado y de Gobierno que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana de contar con una institucionalidad eficiente para transitar hacia un modelo sistémico, según fue planteado en el Protocolo de Tegucigalpa.

La institucionalización de la Reunión de Secretarías constituye un avance para el funcionamiento sistémico multidimensional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las reuniones de presidentes. Contar con instituciones regionales con autonomía e independencia que incidan en la implementación de políticas públicas regionales incidirá positivamente en el desarrollo de la confianza de los países miembros en el sistema.

El estudio sobre la situación jurídica de los organismos, secretarías, instituciones y entidades del SICA, presentado por la Secretaría General, y la evaluación en el Comité Ejecutivo y el grupo *ad hoc* de equipos jurídicos, con base en su naturaleza jurídica, consideraciones presupuestarias y su relación sistémica, es fundamental para la toma de decisiones para el futuro de la integración centroamericana.

El trabajo del Comité Ejecutivo, desde su instalación en 2008, ha sido esencial en el cumplimiento de los mandatos presidenciales para la homologación de la normativa de organización y funcionamiento del sistema, así como en la regulación de procesos, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, la coordinación de la Secretaría General y el Comité Ejecutivo es indispensable para el seguimiento de los mandatos presidenciales. Sin embargo, el Comité Ejecutivo no ha podido cumplir las atribuciones que establece el Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 24, por lo que debe replantearse su conformación o considerar la figura de un comisionado alterno, para cumplir con todas las funciones que le han sido asignadas.

La gran deuda de este proceso de integración intergubernamental es la imposibilidad de los países de incorporar la integración y la acción regional en las agendas y los planes de desarrollo de los países, así como en sus instituciones nacionales para la gestión y ejecución de políticas públicas.

La propuesta de que cada gobierno, de acuerdo con su legislación interna, disponga de un consejo de integración o similar sería un espacio propicio para que el comisionado del Comité Ejecutivo informe al presidente de la República y sus ministros sobre los avances y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos de la integración regional.

Referencias

- Caldentey del Pozo, P. (2004). Estudio: beneficios y costos de la integración centroamericana. Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto institucional. Documentos de proyectos, estudios e investigaciones. Cepal-SICA, Subsede de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1997). La integración centroamericana y la institucionalidad regional. Documentos de proyectos, estudios e investigaciones. Cepal, Subsede de México.
- Malamud, A. (julio-diciembre 2011). Conceptos, teorías y debates sobre integración regional. Norteamérica. En *Revista Académica del CISAN-UNAM*. vol. 6, núm. 2.
- Miranda, O. (2010). Derecho comunitario de América Central. Managua: Universidad Centroamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Salazar, C. (2014). El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador: Editorial Orbi.iure.
- Umaña, J. (2011). El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica: una herramienta para la integración centroamericana. San José, Costa Rica. Isolma.
- Urbina Ortega, J. (2003). Institucionalidad centroamericana: cooperación sin integración. San José: Centro Interamericano para el Desarrollo Humano.

Capítulo 6.

La naturaleza de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana

Haydeé Isabel Castillo Flores

Introducción

El SICA es el Sistema de la Integración Centroamericana, marco institucional de la integración regional, el cual fue creado el 13 de diciembre de 1991 con la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Odeca (Organización de Estados Centroamericanos). Está integrado por Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo (Secretaría General del SICA- SG-SICA, 2011).

El Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), es un órgano de la estructura política del SICA. Su función e integración está contenida en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa:

[...] El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo [...] (SG-SICA, 2011, p. 21).

Sin embargo, en el ámbito de la integración centroamericana existe un importante consenso entre los principales actores involucrados acerca de la escasa participación de la sociedad civil en el proceso, “a pesar de la inclusión de nuevos actores en la integración, por el momento no se ha concretizado una influencia efectiva sobre el contenido de las políticas en el sistema regional” (Parthenay y Sánchez, 2011, p. 163).

Se trata de una percepción relativa y apriorística, aunque no exenta de razones, puesto que el SICA no solo cuenta con espacios institucionalizados a tal efecto -inexistentes en el conjunto de países miembros-, sino que se carece de evidencias empíricas definitivas que lo confirmen, ni tampoco se ofrecen fórmulas que nos permitan siquiera vislumbrar qué tipo de participación es a la que se estaría aspirando. De allí deriva la importancia de este estudio, “al respecto, sería pertinente dedicar más espacio al análisis de la contribución de estas prácticas al desarrollo de la democracia...” (Parthenay y Sánchez, 2011, p. 164).

La escasa participación de la sociedad civil en la integración como objeto de estudio de la presente investigación se articula a partir de las conclusiones de Santos (2013), quien identifica tres tipologías de razones que explican la situación de la participación en el CC-SICA en ese momento: de orden interno, de orden externo y de orden sistémico. Esta investigación se centra en las razones de orden interno, quedando para otros estudios futuros indagar sobre las razones de orden externo y orden sistémico.

La hipótesis principal del presente estudio se sitúa en que la debilidad institucional de las organizaciones que participan en los espacios formalizados, a tal efecto el CCSICA, no les permite una participación eficaz que haga pensar al conjunto de actores de la integración y a la ciudadanía centroamericana en general que la sociedad civil se halla representada y participando. La participación ciudadana en el SICA es vital en tanto constituye un medio para influenciar las políticas y la creación de bienes públicos regionales para la población, por lo que se plantea como objetivo conocer la naturaleza de las organizaciones que participan en este espacio institucionalizado del SICA y su potencial aporte a dicho proceso.

El trabajo se inscribe en el marco de la teoría política de la integración regional, observando un enfoque neoinstitucionalista, en el cual la integración se entiende como “el proceso por el que los vínculos horizontales y verticales entre actores sociales, económicos y políticos emergen y evolucionan” (Mariscal, 2003, p. 317). Este enfoque considera que las instituciones cuentan y son relevantes, así como su eficiencia y democracia como factores de la integración, ya que condicionan los insumos que proveen las diferentes fuerzas sociales, económicas y políticas, que conforman el propio juego político e impactan en los resultados.

La participación de la sociedad civil desde esta perspectiva es en tanto su relación con las instituciones, y cómo estas procuran un clima favorable para que los actores, incluidos los no estatales, influyeran los resultados del proceso integrador. De allí que, a pesar de la interminable discusión del concepto y en acuerdo con Serbín (2008), se asume que las organizaciones de sociedad civil son actores sociales pero también políticos en ámbitos dinámicos y complejos, condicionados por los contextos sociopolíticos nacionales, que su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado y por tanto quien habla de sociedad civil también tiene que hablar del Estado. En el caso de la región, la sociedad civil es producto también del conflicto, la lucha por la paz y la democratización, y la urgencia de la construcción de un espacio transnacional, que circunscriba su influencia en el proceso integrador ante el inminente regionalismo abierto en el contexto de la globalización.

Inspirados en la metodología de la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (Civicus), el proceso investigativo y de análisis está determinado por cuatro aspectos de las organizaciones: estructura, impacto, valores y ambiente; identificando sus características a partir de indicadores específicos que conforman su personalidad y singularidad. El universo y tamaño de la muestra son las organizaciones miembros del CC-SICA. Las organizaciones participantes llenaron una matriz con los indicadores

antes mencionados en las cuatro dimensiones y dicha información una vez procesada fue contrastada con la teoría existente en las temáticas referidas. La investigación parte del planteamiento de problema en el cual se abordan los objetivos, el marco de referencia, marco teórico, marco jurídico y metodología, luego se plantean los resultados encontrados y las conclusiones.

Este trabajo fue motivado por la necesidad de trascender, de una integración de “fotografías y cumbres” a otra desde “la gente y la ciudadanía”; el cual solo fue posible por la buena voluntad y la información proveída por parte de las organizaciones de la sociedad civil del CC-SICA, sus Capítulos Nacionales y del Comité Consultivo de Integración Económico (CCIE).

1. Planteamiento del problema y metodología

La región centroamericana, a causa de su historial de enfrentamientos bélicos en las décadas pasadas y la toma de acuerdos de paz a finales de los ochenta y noventa, se caracteriza por contar con procesos democratizadores recientes. En ese marco, el rol de la democracia representativa y su capacidad de interlocución con la ciudadanía pasa a ser preponderante. Cuando los espacios de diálogo se rompen y la democracia se basa escasamente en el pilar representativo, esta se debilita y surgen problemáticas que de no resolverse por la vía del diálogo constante pueden desencadenarse en mayores conflictos sociales.

Es de suponer que después de décadas de conflictos en la región esta lección fue aprendida y es por ello que en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), en su artículo 3 (p.2) expresa claramente que: “El Sistema de la Integración Centroamericana tiene por objetivo fundamental la realización de la integración centroamericana, para constituir la en una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”. El mismo protocolo en su artículo 4 resalta que para la realización de estos propósitos, el Sistema de la Integración Centroamericana y sus miembros procederán de acuerdo a los siguientes principios fundamentales:

[...] 1. La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana; 2. Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible que orientará las actuaciones de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana; [...] y [...] 6. La globalidad del proceso de integración y la participación democrática, en el mismo, de todos los sectores sociales. [...].

Las bases jurídico-institucionales están dadas para que el desarrollo y democracia no sean dimensiones separadas, que los derechos humanos sean la base del SICA, junto a una participación democrática de todos los sectores sociales en el proceso de integración. La participación democrática se concreta desde la perspectiva jurídica en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, el cual textualmente dice:

[...] El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo. [...].

Sin embargo, el principal problema es que a pesar de ese marco jurídico institucional, el CC-SICA carece de una participación real en el SICA y sus instituciones. La literatura existente se sitúa en esta línea de argumentación (Santos, 2013) y explican la necesidad de realizar una reflexión e indagación académica más profunda que dé cuenta de cuáles son los factores que están incidiendo para que la sociedad civil centroamericana que integra el CC-SICA, como espacio institucionalizado y órgano reconocido del SICA, no esté teniendo una participación efectiva en el proceso.

Como se ha señalado, en este trabajo se priorizarán las razones de orden interno. Desde esta premisa, nuestro objetivo es estudiar la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil que participan en los espacios institucionalizados del SICA a fin de caracterizar su personalidad, singularidad, e identificar los factores internos que impiden su participación efectiva en el proceso de integración regional. Más específicamente, tratamos de identificar y catalogar a las organizaciones que integran el CC-SICA, algunas organizaciones del Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE) y de las juntas directivas de los Capítulos Nacionales del CC-SICA, a fin de valorar su potencial aporte al proceso de integración regional. Nuestra hipótesis se sitúa en el hecho de que la debilidad institucional de las organizaciones que participan en los espacios formalizados es una de las causas principales que no permite una participación eficaz y que haga pensar al conjunto de actores de la integración y a la ciudadanía centroamericana en general que la sociedad civil se encuentra representada y participando. Un mayor conocimiento del estado en este orden de las organizaciones permitirá establecer un conjunto de características que estarían determinando su capacidad, legitimación y reconocimiento como actores y agentes de la integración.

Con esta investigación se pretendió determinar cuatro aspectos específicos de las organizaciones: su estructura, su impacto o capacidad de incidencia, el conjunto de valores que impulsan la misión y el ambiente o contexto en el que se desempeñan. Cada uno de estos aspectos recoge las principales características de las organizaciones, a partir de un conjunto de indicadores específicos que conforman la personalidad y singularidad. La determinación de estos cuatro ejes proporciona la información que determina la naturaleza de cada organización y del conjunto de la sociedad civil en general.

Metodológicamente, la investigación que dio origen a este trabajo se inspiró en la reconocida metodología experimentada ya de forma contrastada por el programa Civicus, definiendo similares ejes de análisis, aunque adaptando los indicadores al objetivo de la investigación. La información relevada para cada uno de los indicadores

del índice se proyecta en el denominado “diamante de la sociedad civil”, herramienta que representa visualmente el estado de las organizaciones de la sociedad civil testadas con base en la puntuación obtenida en cada una de las cinco dimensiones del estudio.

Dentro de un universo compuesto por estos tres espacios de participación, y teniendo en cuenta que se desconoce el número total de organizaciones que lo componen debido a la inexistencia de un catálogo oficial de organizaciones participantes en los Capítulos Nacionales, se definió en primera instancia, como muestra mínima, el análisis de las organizaciones miembros del CC-SICA, pues es este el espacio institucionalizado de mayor rango del SICA, lo cual permite, al menos, alcanzar una conclusión valorativa que tenga un mínimo impacto. De forma complementaria, se indaga información relativa al CCIE y a los directorios de los respectivos Capítulos Nacionales.

La información fue proporcionada por personas que ejercen la representatividad de sus respectivas organizaciones de manera reconocida, es decir, que ostentan algún cargo representativo a nivel ejecutivo, ya sea de presidencia, dirección o secretaría, de tal manera que acreditan su legitimidad, representatividad y el conocimiento necesario.

Se trata de una investigación realizada a partir de fuentes primarias, cuya información se complementó con literatura especializada. Consistió en el diseño de una serie de indicadores específicos ordenados por cuatro ejes: estructura, impacto, valores y ambiente; cada uno de los cuales nos ofrece información acerca de la naturaleza de la sociedad civil. La información se recopiló a partir de un cuestionario-encuesta, cuyos resultados configuraron una base de datos de donde se extrajeron las conclusiones.

El eje de estructura nos ofrece información acerca de la infraestructura institucional de cada una de las organizaciones. Consta de seis indicadores que incluyen: (1) gobernanza interna (valora los procesos), (2) infraestructura (valora la idoneidad), (3) comunicación sectorial (valora la publicidad), (4) recursos humanos (valora la cualificación y autonomía), (5) recursos financieros y tecnológicos (valora la autonomía) y (6) profundidad de la participación social (valora el activismo). Todos estos indicadores conforman un cuestionario de 34 preguntas que evalúan el grado de desarrollo institucional de las organizaciones de sociedad civil.

El eje Valores, por su parte, nos informa de los principios rectores que guían a cada una de las organizaciones. Está compuesto por siete indicadores: (1) gobernanza y toma de decisiones democráticas, (2) transparencia, (3) tolerancia, (4) equidad de género, (5) sustentabilidad ambiental, (6) no violencia y (7) reducción de la pobreza y solidaridad. Este eje, a través de 28 preguntas, evalúa el grado según la cual la sociedad civil practica estos valores fundamentales.

El tercer eje, el eje de Impacto, mide el nivel de incidencia de las distintas organizaciones en su entorno sociopolítico, desde la participación política a las propias actividades participativas o de activismo en defensa de sus intereses. Asimismo, se

mide en esta dimensión el nivel de confianza generado por la sociedad civil, entre otros actores. Tiene un total de 21 preguntas reunidas en cuatro indicadores: (1) influencia sobre políticas públicas, (2) rendición de cuentas del Estado y las instituciones regionales, (3) empoderamiento de la ciudadanía y (4) respuestas a las necesidades sociales.

Finalmente, el eje Ambiente informa sobre el contexto político, económico, social y legal en el que las organizaciones de la sociedad civil se desarrollan y desempeñan. Evalúa el grado según el cual las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de cada país favorecen o perjudican el desarrollo de la sociedad civil. El cuestionario está formado por 39 preguntas bajo ocho indicadores: (1) contexto político, (2) contexto socioeconómico, (3) contexto sociocultural, (4) derechos y libertades básicas, (5) situación de legalidad, (6) relaciones con el Estado, (7) relaciones con el SICA y (8) relaciones con la cooperación internacional.

Las organizaciones fueron evaluadas con base en un total de 122 preguntas cuyas respuestas eran de dos tipos: respuestas de “Sí” y “No” y de valor numérico (1-10). Las respuestas de “Sí” y “No” miden la calidad de los procesos; informa los niveles de legitimidad y representatividad de las organizaciones. Las respuestas de valor numérico evalúan la percepción; valoran el grado de conformidad de los miembros con los procesos, idoneidad, publicidad, etc.

Este proceso investigativo y metodológico se realizó en cuatro fases: diseño de la investigación, trabajo de campo, análisis y contrastación de resultados y elaboración del informe. La duración del proceso fue de seis meses, inicialmente.

2. Participación y resultados de la investigación

El CC-SICA, según su Estatuto Constitutivo (p.10), está conformado por diez órganos: Asamblea Plenaria, Directorio, Fiscalía, Dirección Ejecutiva, comités sectoriales y grupos de trabajo y los Capítulos Nacionales. La Asamblea Plenaria, como máximo órgano de toma de decisiones del CC-SICA, está integrada por treinta y una (31) redes y organizaciones. Los Capítulos Nacionales están conformados en seis países de la región y sus directorios integran a un total de treinta y cinco (35) organizaciones, entre redes regionales y organizaciones nacionales. El CCIE, que no es un órgano del CC-SICA, está conformado por catorce organizaciones empresariales, de las cuales siete, a su vez, son miembros del CC-SICA.

2.1 Participación de las organizaciones en el presente estudio. Todas estas organizaciones fueron invitadas a participar del presente estudio. No obstante, del total de organizaciones que integran la Asamblea Plenaria del CC-SICA, el 51.61 % atendieron dicha invitación. En cuanto a los capítulos nacionales, se les invitó a participar al total de los directorios de los seis países donde se encuentran conformados, y en el caso de Nicaragua por ser uno de los capítulos de mayor activismo y antigüedad, se amplió la invitación a otras organizaciones que integran la Asamblea Nacional del mismo.

Los Capítulos Nacionales, según reglamento, deben integrarse con cuatro redes u organizaciones regionales y tres del ámbito meramente nacionales. Dado que las redes u organizaciones regionales ya están contabilizadas en las integrantes de la Asamblea Plenaria, en el caso de las del nivel nacional atendieron el llamado una organización de El Salvador, una de Guatemala, una de Costa Rica, y ocho de Nicaragua, dos del Directorio y seis integrantes de la Asamblea del capítulo. No fue posible contar con la participación de organizaciones del Directorio de Panamá ni de Honduras. En cuanto al CCIE, de catorce miembros, siete pertenecen también al CC-SICA, de los cuales tres participaron en el presente estudio, y de los siete miembros de este órgano que no pertenecen al CC-SICA, una organización respondió a la invitación. Es notorio que todavía el CC-SICA carece de una base de datos real de la membresía tanto de las organizaciones que integran la Asamblea Plenaria como de los Capítulos Nacionales (la mayoría de estos son de reciente conformación).

Las organizaciones participantes en el estudio fueron un total de veintiocho (28). De ellas, dieciséis (16) son miembros del CC-SICA y del CCIE: Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (Acicafoc), Consejo Indígena Centroamericano (CICA), Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), Coordinadora Sindical de América Central y El Caribe (CSACC), Consejo Superior Universitario de Centroamérica (CSUCA), Federación Centroamericana del Arroz (Fecarroz, miembro del CCIE), Frente Solidario, Organización Negra Centroamericana (Oneca), Unión de Medianos y Pequeños Productores de Café de México, Centroamérica y El Caribe (Uprocafe), Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (Cocentra), Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana y del Caribe (FMICAC), Confederación de Entidades Profesionales Universitarias de Centroamérica (Cepuca), Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (Fecamco), Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica (Fecaexca, miembro del CCIE), Federación Red Pro Ayuda a Discapacitados (Fereprodis) y Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (Asocode).

Del CCIE participó una organización, la Federación Centroamericana de Agencias de Carga (Fedecarga). Por su parte, de los Capítulos Nacionales del CC-SICA participaron, por parte de Nicaragua, las organizaciones siguientes: Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN), Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), Federación Nicaragüense de Pesca (Fenicpesca), RSPN-Red de Reservas Silvestres Protegidas de Nicaragua, Fundación para la promoción y desarrollo de las mujeres y de la niñez (Fundemuni), Misioneros Claretianos (CMF), Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) y el Comité Nacional de Mujeres Sindicalistas (CNMS). Por parte de El Salvador, participó la rama nacional de Fereprodis. De Guatemala, la Confederación de Cooperativas (Confecoop), y de Costa Rica la Red Previos.

2.2 Principales resultados. A grandes rasgos, el estudio nos arroja como primer resultado el hecho de que no todas las organizaciones tienen interés, capacidad o

están dispuestas a participar en un estudio como este, que requiere brindar información básica sobre las organizaciones. Esta es una primera evidencia que nos habla de la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil.

La región cuenta con un gran caudal de organizaciones y redes regionales que brindan importantes aportes a la región en los ámbitos culturales, ambientales, económicos, sociales y político, las cuales si fuesen debidamente aprovechadas por los Estados y el SICA, la integración regional podría gozar de mayor legitimidad. Aun así, la sociedad civil no escapa a la cultura política cotidiana que vive la región, quizá esa sea la utopía: luchar constantemente entre esa vivencia y el alcance de comportamientos superiores, ese es el valor agregado de sus liderazgos, hacer la diferencia, tarea poco fácil cuando se vive en la misma socialización de valores a través de los medios de comunicación, el sistema educativo formal y no formal, la religión, etc. Serbin (2009: 119) lo aborda magistralmente:

[...] desde un punto de vista contextual, las organizaciones de la sociedad civil están marcadamente imbuidas de las culturas políticas nacionales. Por lo tanto, tienen que ser diferenciadas en los diferentes contextos sub-regionales y nacionales, y reiteran, con frecuencia, rasgos de las culturas y valores políticos de cada sociedad (en general, patrimonialismo, clientelismo, corporativismo, personalismo, y frecuentemente, como consecuencia de sus orígenes de base, localismo/parroquialismo, como rasgos descollantes) que hacen, a su vez, a distintas modalidades de relación con el Estado.

Una vez procesada la información que las organizaciones proveyeron a través de una matriz, se cumplió con el objetivo de caracterizar la naturaleza de las organizaciones que conforman los espacios de la sociedad civil en la integración centroamericana y poder medir su potencial aporte al proceso de integración, encontrando los siguientes resultados en las dimensiones de orden interno indagadas como fueron: organización, valores, ambiente e impacto. Debido a la extensión, se presentan gráficos de los resultados que entendemos más destacados e ilustrativos.

- *Organización*

- a) *Elección de representantes*

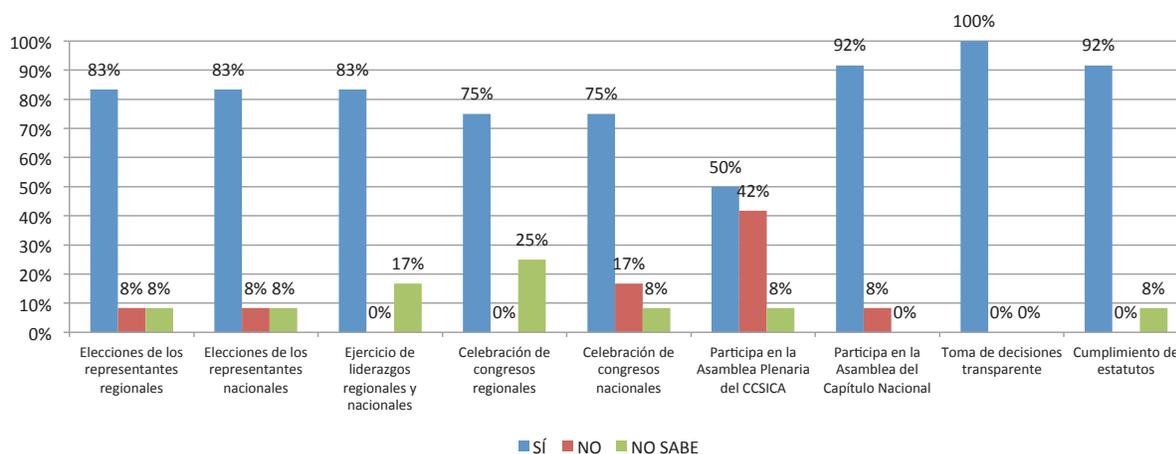
El 81 % dice hacer elección en el nivel regional, el 75 % lo hace en el nivel nacional, el 69 % ejerce liderazgo en el nivel nacional y regional, el 69 % realiza congresos regionales y nacionales. El 81 % expresa participar en la Asamblea Plenaria del CC-SICA mientras el 63 % lo hace en el capítulo nacional.

El 69 % considera que toma decisiones transparentes y el 75 % cumple con los estatutos. Llama la atención el hecho de que solo un 81 % de las organizaciones miembros de la Asamblea Plenaria del CCSICA (máxima instancia de toma de decisiones) expresa participar en la misma, sin embargo el 50 % de las organizaciones de los Capítulos

Nacionales expresan participar en dicha instancia. Una deficiencia podría ser la falta de registro oficial en el nivel del CC-SICA de las organizaciones titulares y la definición de mecanismos institucionales para la convocatoria y representación.

Los Capítulos Nacionales del CC-SICA tienen un rol importante para nutrir la agenda regional, sin embargo se observa poca participación de las redes regionales en los mismos, lo cual limita la retroalimentación en ambos niveles, sin embargo el 92 % de las organizaciones miembros de los Capítulos Nacionales sí están participando. En el nivel regional, un 69 % toma decisiones transparentes y el 75 % cumple con sus estatutos, lo cual podría comprometer su legalidad y legitimidad. Es de hacer notar que el 100 % de las organizaciones del nivel de los Capítulos Nacionales plantean estar tomando decisiones transparentes y un 92 % cumplen con sus estatutos, se observa entonces un mejor desempeño en el nivel nacional que regional.

Gráfico 1.
Desempeño en materia de gobernanza interna de las organizaciones de los Capítulos Nacionales del CC-SICA



Fuente: elaboración propia

b) Infraestructura

Las organizaciones del CC-SICA participantes de este estudio cuentan con 137 entre federaciones y confederaciones, en un promedio de 6 países de Centroamérica y el Caribe, con 176 organizaciones afiliadas. A ello hay que sumar 398 organizaciones que integran las organizaciones de los Capítulos Nacionales. No obstante solamente el 63 % cuenta con infraestructura institucional de apoyo. El 69 % logra documentar su quehacer, apenas el 50 % cuenta con financiación para cumplir con sus objetivos. El 81 % participa en eventos internacionales además de los promovidos por el CC-SICA.

Hay una cantidad sustantiva de organizaciones representadas en el CC-SICA medido por la cantidad de federaciones, confederaciones y organizaciones afiliadas,

máxime si se suma otra cantidad representada en las organizaciones de los Capítulos Nacionales, indicador importante en cuanto al nivel de representación intersectorial, diversa y cuantitativamente hablando. Sin embargo hay un déficit de capacidad institucional, financiera y de sistematización del quehacer de dichas organizaciones, lo que puede estar limitando su efectividad en la atención y participación efectiva de su membresía y en la potenciación de esta fuerza en la incidencia en las políticas públicas regionales. Las organizaciones de los Capítulos Nacionales si bien es cierto tienen mejor desempeño en documentar la consecución de sus objetivos (92 %), manifiestan el mismo nivel de fragilidad financiera (50 %).

c) Comunicación sectorial

El 63 % documenta su comunicación sectorial vertical y el 69 % lo hace con la documentación horizontal. El 73 % celebra reuniones internas de intercambio y comunicación entre organizaciones afiliadas, y únicamente un 63 % cuenta con proyectos conjuntos entre organizaciones miembros de distintos países. Un 100 % de las organizaciones de los Capítulos Nacionales documentan la comunicación vertical y el 92 % la horizontal. Se denota una fragilidad en la forma en que se ejerce la comunicación entre las organizaciones y entre estas y su membresía (siendo mejor la proporción en las organizaciones de los Capítulos Nacionales), la información es clave para asegurar una participación activa dentro de las mismas. El no contar con proyectos conjuntos entre las organizaciones en los diferentes países compromete no solo la consecución de los objetivos sino la perspectiva y dinámica regional.

d) Recursos humanos

Solamente el 19 % cuenta con una planilla de recursos humanos y una gerencia remunerada. El 75 % lo hace con miembros colaboradores voluntarios y un 50 % tiene una gerencia en las mismas condiciones; situación que mejora levemente en el caso de las organizaciones de los Capítulos Nacionales (50 % cuenta con recursos humanos remunerados y el 67 % con una gerencia). La fragilidad institucional se hace evidente, es imposible realizar una acción de incidencia efectiva cuando se carece de recursos humanos calificados y permanentes, máxime cuando es de carácter regional, ello definitivamente marca la calidad y el impacto del trabajo. No solo se requiere voluntad de transformar e incidir, cuentan también los recursos humanos y materiales disponibles, así las organizaciones del CC-SICA están en total desventaja respecto de los órganos comunitarios que sí cuentan con un presupuesto por parte de los Estados mediante el SICA.

e) Recursos financieros

El 50 % cuenta con recursos propios provenientes de organizaciones miembros o donaciones, el 38 % lo hace con subvenciones y proyectos, ninguna se financia mediante préstamos en el nivel regional y 25 % las que integran los Capítulos Nacionales, y únicamente el 31 % cuenta con infraestructura, mobiliario, medios de

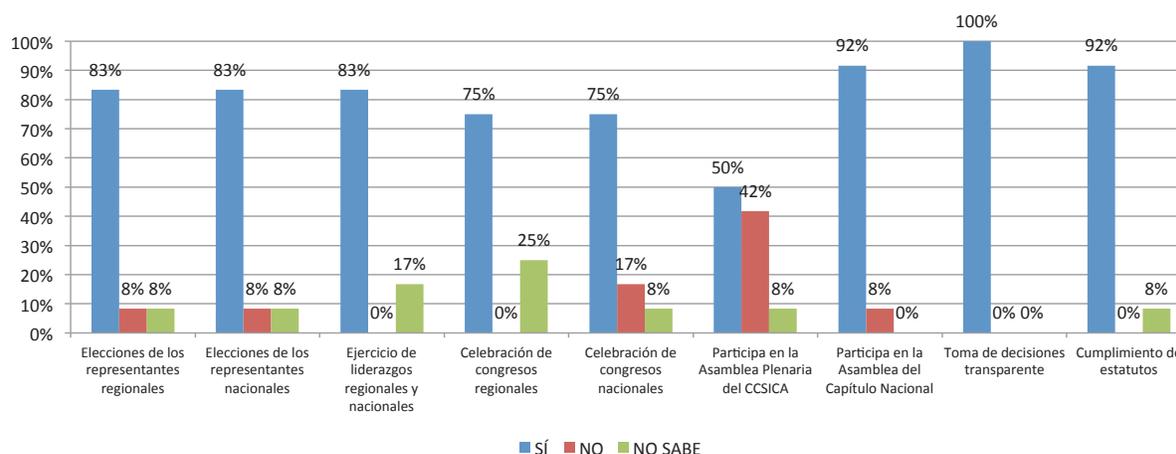
transporte y equipos propios. Son pocas las organizaciones que cuentan con recursos propios y ello está marcado por la naturaleza de las mismas, por ejemplo si son de carácter empresarial, microempresas, sindicatos, etc., probablemente tengas más acceso a recursos propios.

Más limitaciones presentan las organizaciones sociales y de derechos humanos (mujeres, indígenas, juventud, personas con discapacidad, etc.), al no contar con ingresos que pueden aportarse desde su membresía. La cooperación está apoyando más en el nivel nacional a las organizaciones que en el nivel regional (75 % de las organizaciones de los Capítulos Nacionales cuentan con ingresos provenientes de subvenciones y proyectos). Vale la pena preguntarse cómo las organizaciones de sociedad civil (algunas de naturaleza “sin fines de lucro”) pueden alcanzar su sostenibilidad financiera en el contexto socioeconómico y sociocultural de la región y la histórica dependencia de la cooperación internacional.

f) Participación y acción social comunitaria

El 63 % realiza acción política no partidaria, el 69 % realiza acción comunitaria, el 76 % hace acción colectiva a nivel local, nacional y regional. El 63 % está afiliado a organismos políticos o de sociedad civil. El 25 % realiza donaciones, el 56 % practica voluntariado en otras actividades y 63 % ejerce liderazgo en comunidades u otros sectores. Este accionar mejora sustantivamente en las organizaciones de los Capítulos Nacionales, lógicamente tiene que ver en parte la cercanía en el espacio territorial nacional y local (92 % realizan acción comunitaria, 92 % realiza acción colectiva en diferentes niveles y el 83 % practica voluntariado en otras actividades).

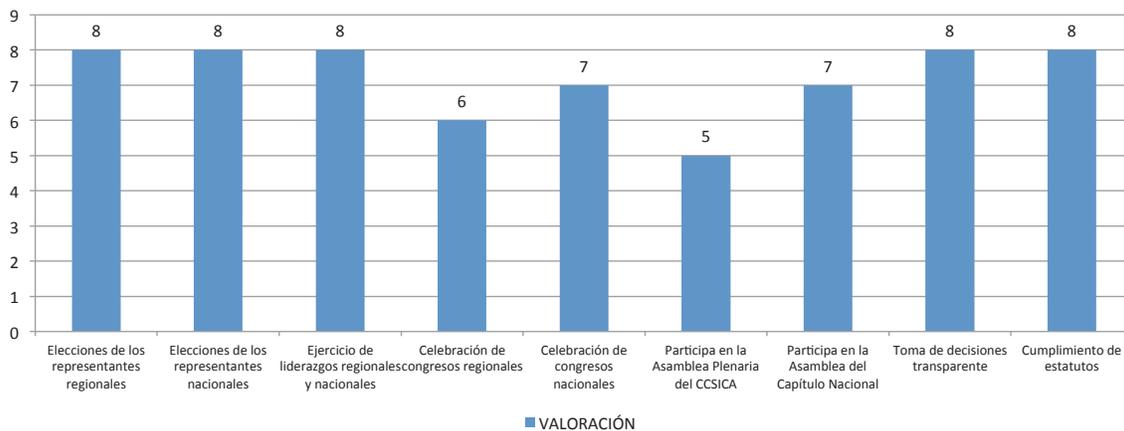
Gráfico 2.
Desempeño en materia de gobernanza interna de las organizaciones del CC-SICA y CCIE



Fuente: elaboración propia

En general en las organizaciones del CC-SICA se observa una acción comunitaria y colectiva baja en relación con los niveles de carencias y desigualdades en que vive la mayoría de la población en la región, así como en los procesos de articulación organizados de sociedad civil, ello compromete el arraigo y la cercanía con la problemáticas de los sectores representados. Optimizar más la cercanía y el desempeño del que gozan las organizaciones de los Capítulos Nacionales podrían contribuir en un mejor impacto. Sin embargo, ha como se ha expuesto antes, es preciso también tener en cuenta cuánto estará incidiendo la falta de recursos y de capacidades institucionales para mantener una incidencia u accionar regional que parta desde lo comunitario y lo local.

Gráfico 3.
Autovaloración general de la gobernanza interna de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana. Índices de 0 a 10, siendo 0 el valor mínimo y 10 el valor máximo.



Fuente: elaboración propia

En el Gráfico 3 se observa la autovaloración general de las organizaciones respecto de la gobernanza interna de las mismas. Esta valoración contrasta en gran medida con las respuestas ofrecidas para el conjunto de indicadores (ver gráficos 1 y 2), lo cual podría manifestar la poca comprensión interna respecto de la importancia de gestionar bien las organizaciones para que puedan cumplir con la misión encomendada en sus propios ámbitos y sus implicaciones en un órgano de integración como es el CC-SICA.

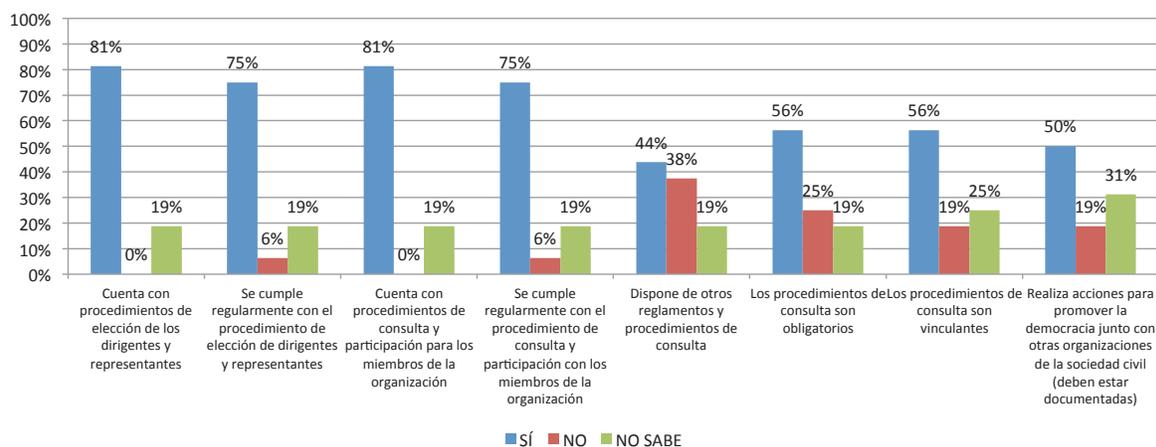
- *Valores*

- a) *Gobernanza y toma de decisiones democráticas*

Si bien es cierto el 81 % de las organizaciones cuenta con procedimientos para elegir su dirigencia solo el 75 % los pone en práctica. El 81 % cuenta con procedimientos de consulta y participación pero solo el 75 % los lleva a la práctica. Llama la atención que en el 25 % de las organizaciones la consulta con su membresía no es obligatoria y que en el 19 % de los casos esta no es vinculante.

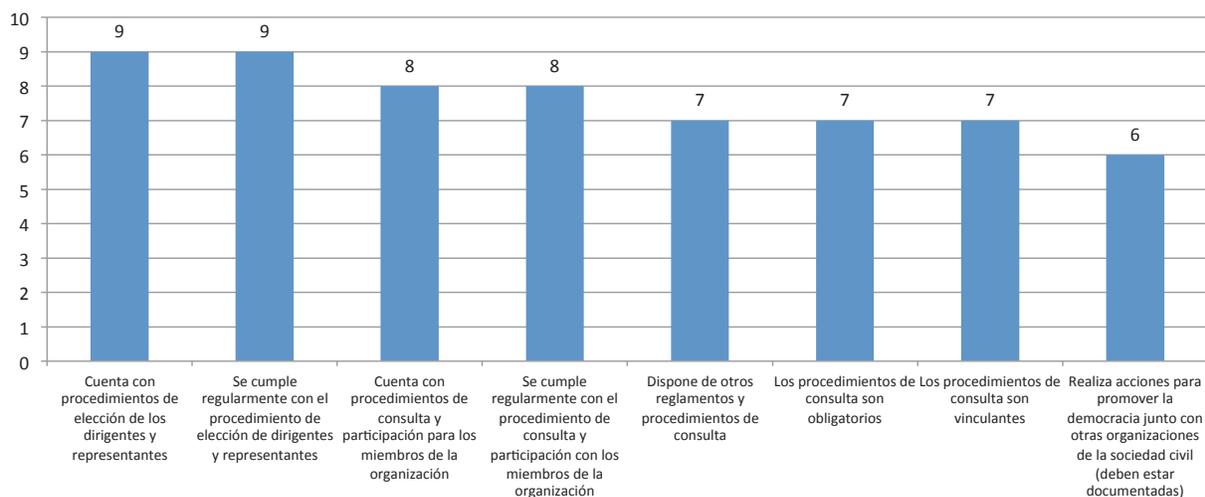
Estos resultados parecieran corresponderse con un 50% de las organizaciones que junto a otras son las que promueven el valor de la democracia. A partir de estos datos podría deducirse que la cultura política que subyace en los ámbitos oficiales tiene de alguna manera su correspondencia con la dinámica interna de algunas organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la democracia interna, la cultura de la consulta y de la participación y la vinculación de la opinión de las personas representadas.

Gráfico 4.
Valores: gobernanza y toma de decisiones democráticas de las organizaciones del CC-SICA.



Fuente: elaboración propia

Gráfico 5.
Valores: autovaloración de la calidad de la Gobernanza y toma de decisiones democráticas de las organizaciones del CC-SICA. Índices de 0 a 10, siendo 0 el valor mínimo y 10 el valor máximo.



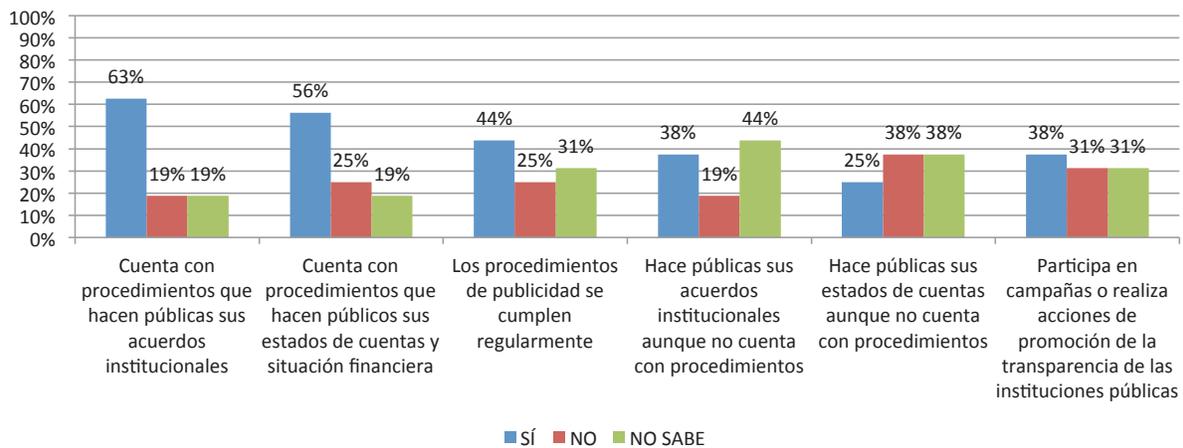
Fuente: elaboración propia

b) *Transparencia*

El 63 % cuenta con procedimientos que hacen públicos sus acuerdos institucionales y de estos el 44 % los hace efectivos. El 38 % los hace públicos a pesar de no contar con procedimientos para ello. En cuanto a los estados de cuenta y situación financiera, el 56 % cuenta con procedimientos para publicarlos, pero solo el 44 % logra hacerlo, el 25 % los hace públicos aun cuando no cuentan con mecanismos establecidos.

Solo el 38 % participa en campañas de promoción de la transparencia en las instituciones públicas. La transparencia medida en este caso por la capacidad de hacer públicos los acuerdos institucionales y situación financiera de las organizaciones se denota muy comprometida, este es un aspecto vital en la gestión de las organizaciones para generar cohesión interna y confianza. Este es un asunto de discusión pendiente también con algunas organizaciones de cooperación internacional que en ocasiones limitan la divulgación de resultados, así como a lo interno de las organizaciones.

Gráfico 6.
Transparencia: desempeño de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana

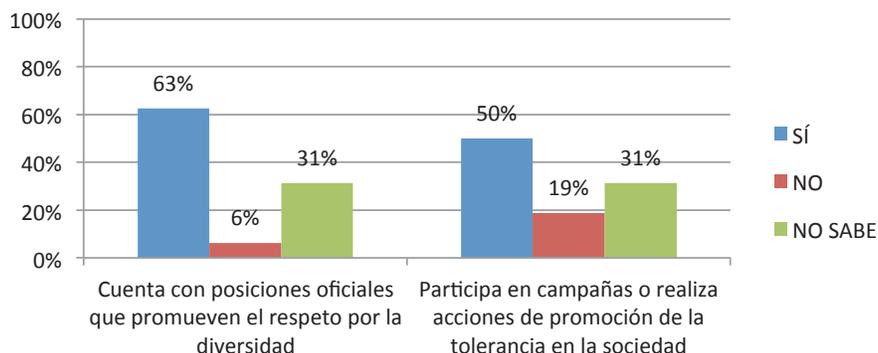


Fuente: elaboración propia

c) *Tolerancia*

El 63 % cuenta con posicionamientos relativos al respeto de la diversidad y el 50 % promueve la tolerancia en la sociedad.

Gráfico 7.
Valores: desempeño de las OSC en materia de tolerancia

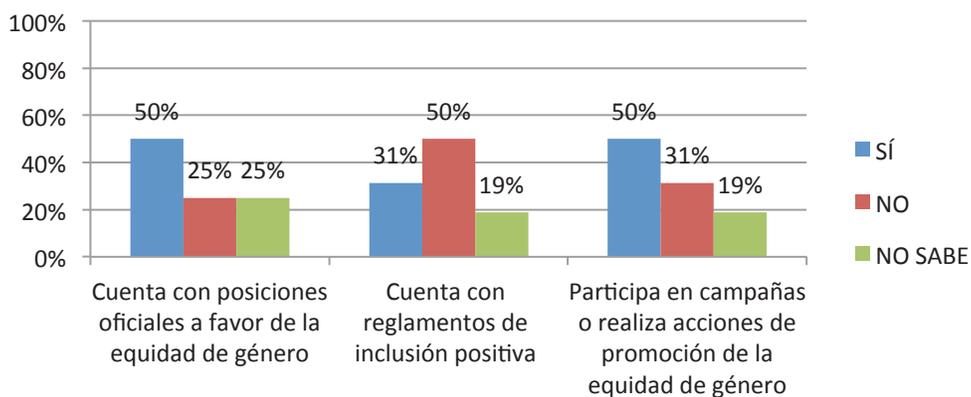


Fuente: elaboración propia

d) *Promoción de la equidad de género*

Solo el 50 % cuenta con posiciones oficiales a favor de la misma, un escaso 31 % tiene reglamentada la inclusión positiva y el 50 % lo promueve públicamente.

Gráfico 8.
Valores: desempeño de las OSC en materia de equidad de género

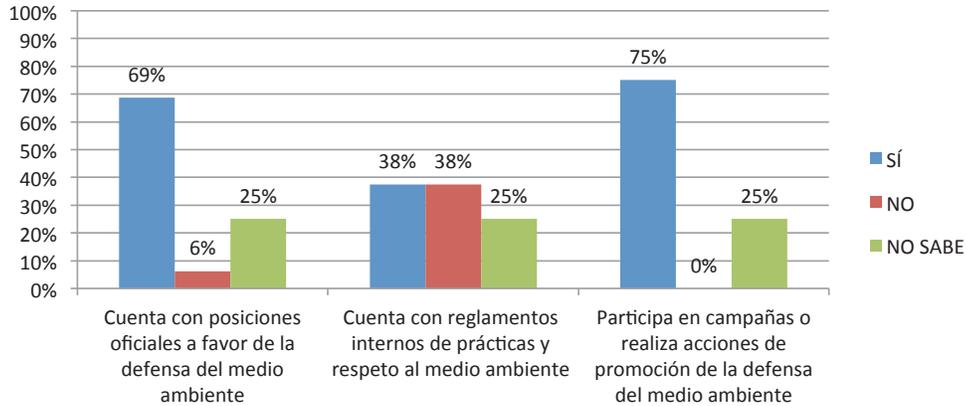


Fuente: elaboración propia

e) *Defensa del medio ambiente*

El 69 % cuenta con posiciones oficiales a favor del tema, el 38 % lo ha reglamentado a lo interno de sus organizaciones y el 75 % realiza acciones públicas.

Gráfico 9.
Valores: desempeño de las OSC en materia de sustentabilidad ambiental

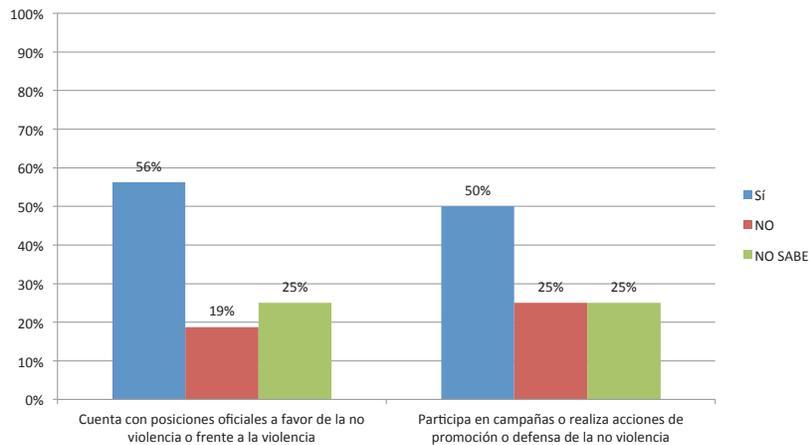


Fuente: elaboración propia

f) *Promoción de la no violencia*

Un 56 % cuenta con posiciones claras hacia la no violencia y el 50 % se involucra en la promoción pública de la no violencia.

Gráfico 10.
Valores: desempeño de las OSC en materia de promoción de la no violencia

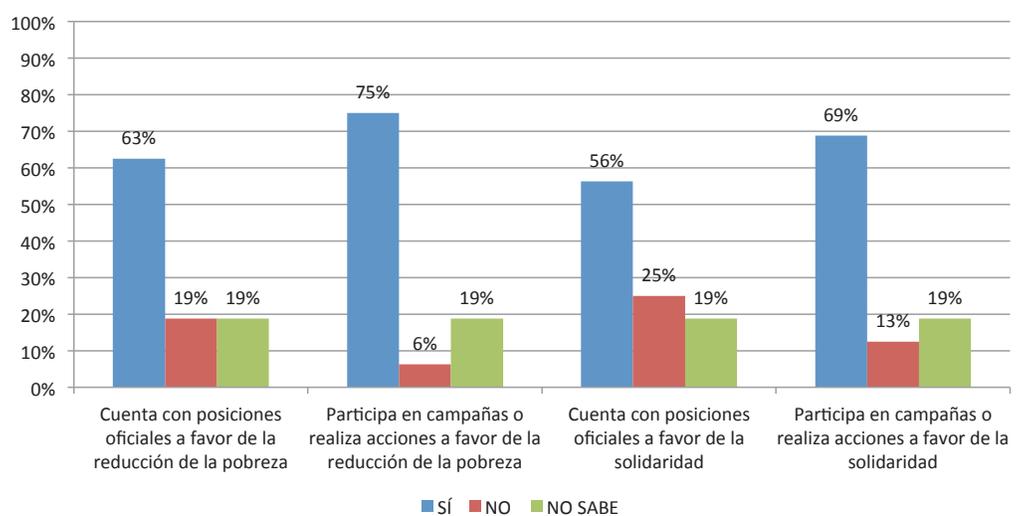


Fuente: elaboración propia

g) Reducción de la pobreza

El 63 % cuenta con posicionamientos hacia la misma, el 75 % se involucra en campañas de reducción de la misma. Solo el 56 % se ha posicionado a favor de la solidaridad aunque el 69 % lo promueve en el ámbito público.

Gráfico 11.
Valores: desempeño de las organizaciones de la sociedad civil en materia de reducción de la pobreza



Fuente: elaboración propia

Los resultados de los ítems (2.4 al 2.7) están indicando falta de coherencia entre discurso y práctica, es usual en las organizaciones y redes, y el mismo CC-SICA habla de los ejes transversales como son las perspectivas de género, generacional, de gestión del riesgo, el enfoque de derechos, la protección ambiental o gestión del riesgo y el respeto por las diversidades, no obstante en su práctica se denota según puntaje un vacío en estos temas.

Con frecuencia se da por supuesto que el hecho de ser liderazgos que provienen de sociedad civil ya traen consigo la sensibilidad en estas temáticas, sin embargo la práctica explica por qué hay resistencia en el seno del CC-SICA para asumir posicionamientos y compromisos respecto de las mismas, por ejemplo en lo relativo a la igualdad de género.

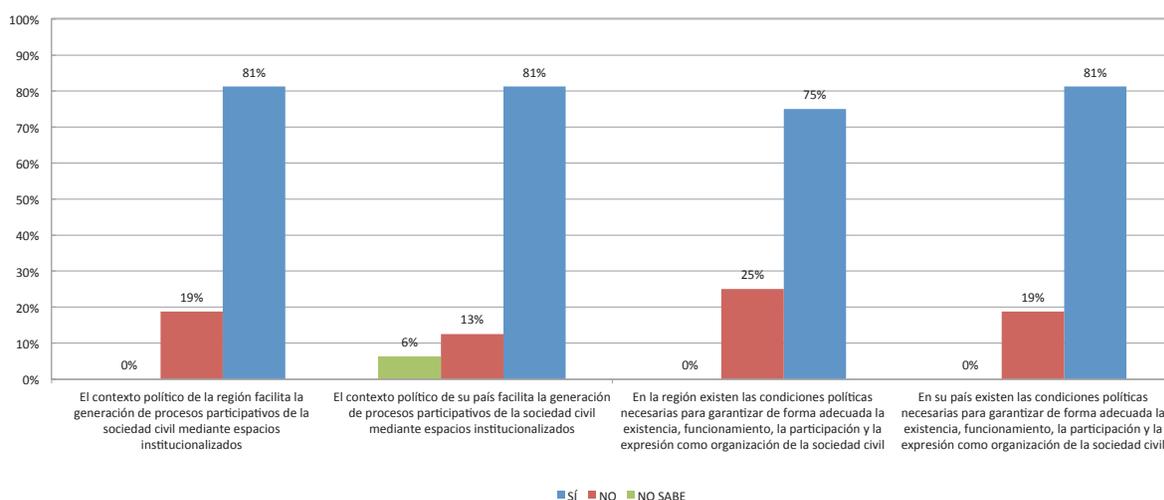
- *Ambiente*

a) *Contexto político*

El 81 % considera que en su país existen las condiciones políticas necesarias para garantizar de forma adecuada la existencia, funcionamiento, la participación y la expresión como organización de la sociedad civil y el 75 % lo considera en el nivel

de la región. El mismo porcentaje, 81 %, valora que el contexto político de su país facilita la generación de procesos participativos de la sociedad civil mediante espacios institucionalizados. Por su parte, el 85 % hace esa consideración para el nivel regional. Valoran con un porcentaje relativamente alto la existencia de condiciones políticas necesarias para garantizar el ejercicio de sociedad civil, situación que no se corresponde con el impacto en la incidencia de dichas organizaciones en la construcción de las políticas.

Gráfico 12.
Ambiente: valoración del contexto político donde se desempeñan las organizaciones de la sociedad civil centroamericana

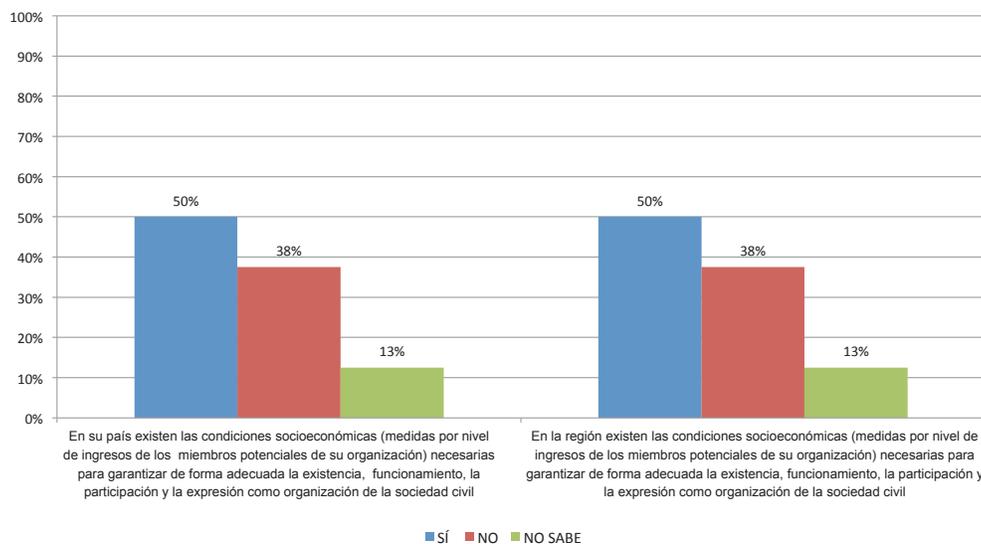


Fuente: elaboración propia

b) Contexto socioeconómico

El 50 % de las organizaciones considera que en su país existen las condiciones socioeconómicas (medidas por nivel de ingresos de los miembros potenciales de su organización) necesarias para garantizar de forma adecuada la existencia, funcionamiento, la participación y la expresión como organización de la sociedad civil y el 50 % lo considera para la región. Esta valoración indica que la situación de empobrecimiento que refleja la región impacta directamente proporcionalmente en la falta de condiciones para que la sociedad civil pueda ejercer su rol en los procesos nacionales y regionales. Aquí queda claro el vínculo entre pobreza y el debilitamiento del ejercicio ciudadano.

Gráfico 13.
Ambiente: valoración del contexto socioeconómico donde se desempeñan las organizaciones de la sociedad civil centroamericana



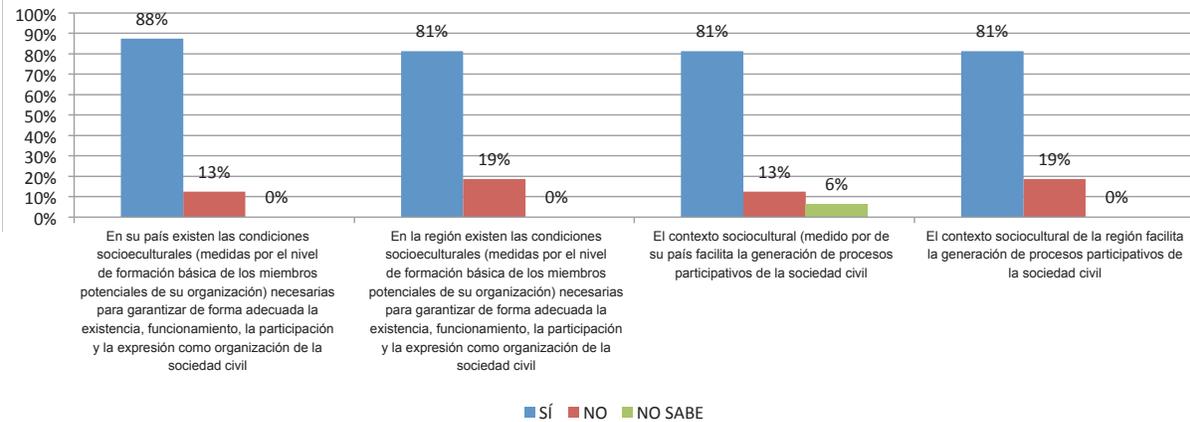
Fuente: elaboración propia

c) Contexto sociocultural

El 88 % considera que en su país existen las condiciones socioculturales (medidas por el nivel de formación básica de los miembros potenciales de su organización) necesarias para garantizar de forma adecuada la existencia, funcionamiento, la participación y la expresión como organización de la sociedad civil, mientras que el 81 % lo señala para la región. El 81 % de las organizaciones definen que el contexto sociocultural de su país y el de la región facilita la generación de procesos participativos de la sociedad civil.

Nuevamente estamos ante un indicador que muestra que en la región y los países el nivel de formación básica de los miembros de estas organizaciones es aceptable y que el contexto sociocultural es propicio para el desempeño de la participación de las organizaciones, situación que no es coherente con algunos rasgos que caracterizan el contexto de la participación en el caso de países como Honduras, Nicaragua y Guatemala que públicamente se conoce los niveles de discriminación para distintos grupos e incluso de criminalización del ejercicio ciudadano en algunos casos. Cabe preguntarse a qué se debe el que no se perciba esta situación.

Gráfico 14.
Ambiente: valoración del contexto sociocultural donde se desempeñan las organizaciones de la sociedad civil centroamericana



Fuente: elaboración propia

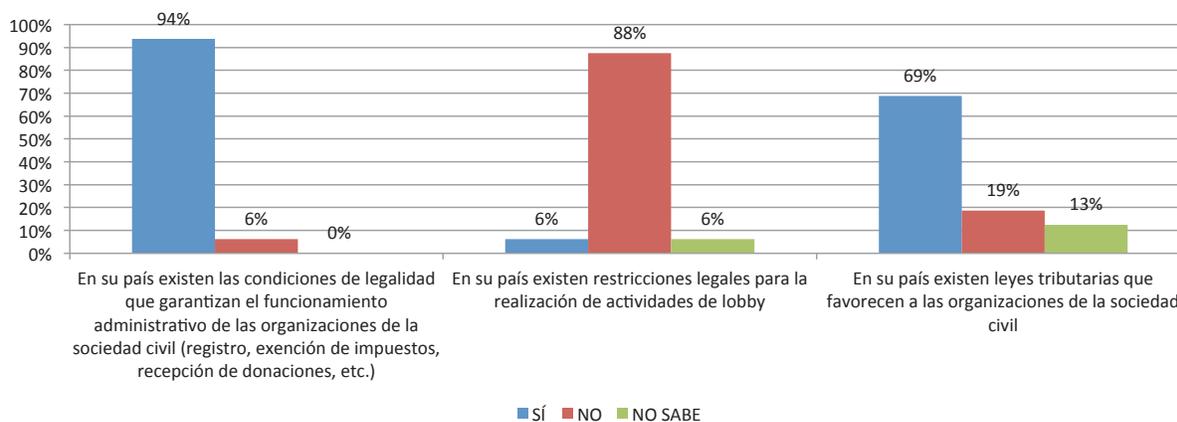
d) Derechos y libertades

El 94 % expresa que en su país existen las condiciones necesarias que garantizan los derechos y libertades básicas (expresión, reunión, credo, información, etc.) para garantizar de forma adecuada la existencia, funcionamiento, la participación y la expresión como organización de la sociedad civil y el 88 % lo expresa para la región. El 88 % valora que el contexto legal de su país facilita la generación de procesos participativos de la sociedad civil y el 81 % lo hace para la región. Estos datos explicitan que aparentemente el déficit de participación no se debe a la falta de derechos y libertades, de ser así entonces cabe preguntarse nuevamente en qué países actúan estas organizaciones y si su rol está en el ámbito de la convivencia con el sistema o en realidad hay una actitud crítica indicativa de la naturaleza de la sociedad civil que pudiese generar contradicciones propias de los intereses encontrados entre el sistema de representación y el de participación en el marco democrático.

e) Legalidad

El 94 % de las organizaciones expresan que en su país existen las condiciones políticas necesarias para garantizar de forma adecuada la existencia, funcionamiento, la participación y la expresión como organización de la sociedad civil y el 88 % considera que no hay restricciones legales para las actividades de *lobby* y en el mismo nivel el 69 % considera que hay leyes tributarias que favorecen a las organizaciones de la sociedad civil. Quedan explícitas las condiciones legales y del marco tributario para el ejercicio de las organizaciones de la sociedad civil.

Gráfico 15.
Ambiente: valoración de la situación de legalidad para las actividades desempeñadas por las organizaciones de la sociedad civil centroamericana



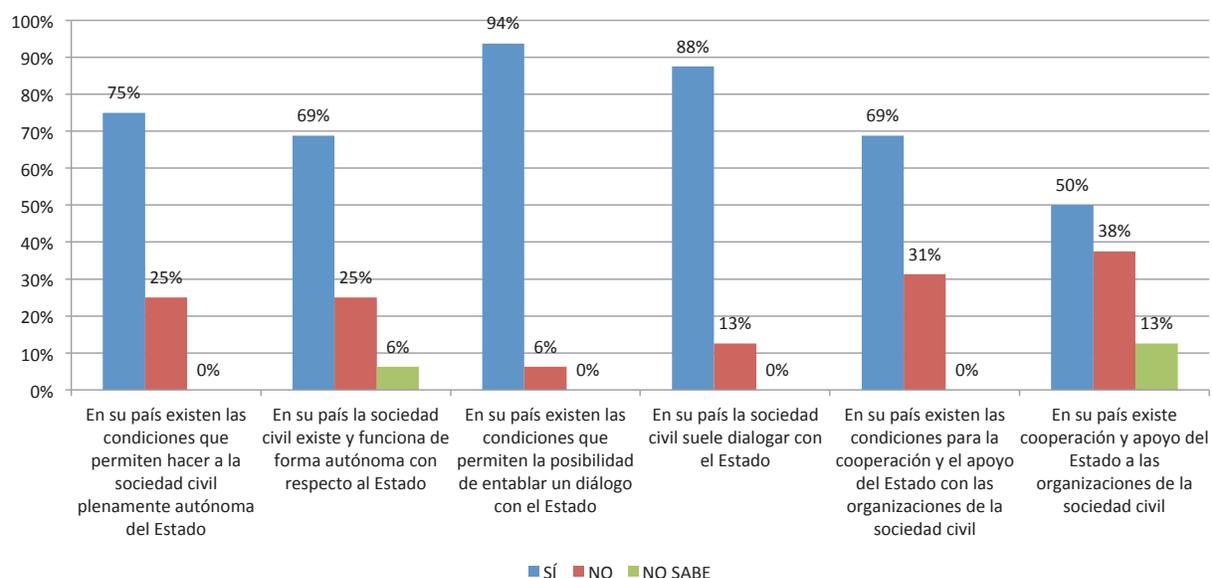
Fuente: elaboración propia

f) Relación con el Estado

El 75 % considera que en su país existen las condiciones que permiten hacer a la sociedad civil plenamente autónoma del Estado, mientras que el 69 % valora que en su país la sociedad civil existe y funciona de forma autónoma con respecto al Estado. El 94 % de las organizaciones cuentan con procedimientos de consulta y participación para los miembros de la organización. El 88 % valora que en su país la sociedad civil suele dialogar con el Estado y el 69 % califica que en su país existen las condiciones para la cooperación y el apoyo del Estado con las organizaciones de la sociedad civil. Un 50 % valora que en su país existe cooperación y apoyo del Estado a las organizaciones de la sociedad civil.

No es tan fácil encontrar un razonamiento lógico cuando por un lado se dice que la sociedad civil suele dialogar con el Estado y que existen más o menos condiciones para el apoyo del Estado hacia la sociedad civil, si luego solo el 50 % valora que existe cooperación y apoyo del Estado a las organizaciones de la sociedad civil. Pareciera que la percepción no se corresponde con la realidad. ¿Será este un llamado a la urgencia de mayor análisis del contexto y entorno nacional y regional para el ejercicio ciudadano por parte de quienes están llamadas para ello? ¿O será que existe cierto nivel de complacencia ante la actitud estatal en el trato a la participación de la ciudadanía?

Gráfico 16.
Ambiente: valoración de la relación con el Estado de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana



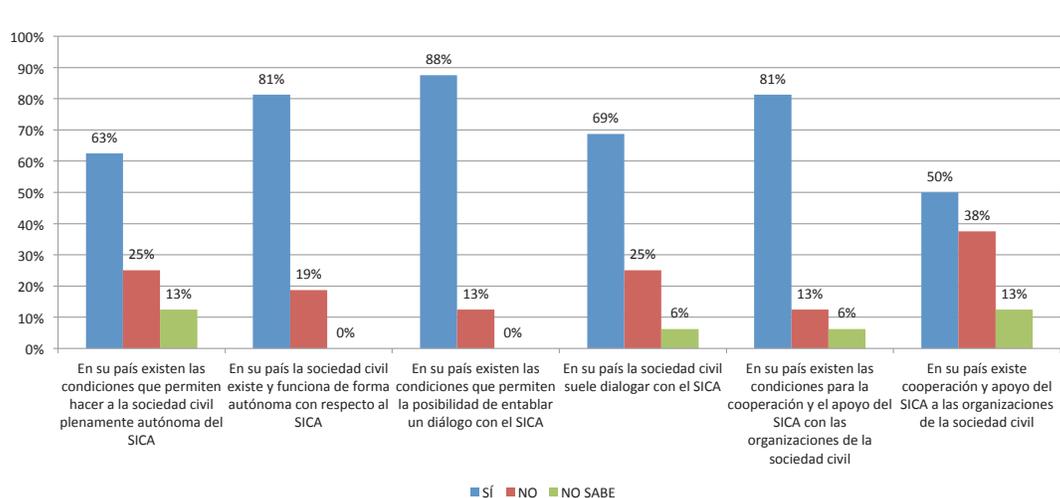
Fuente: elaboración propia

g) Relación con el SICA

Un 63 % aprecia que en su país existen las condiciones que permiten hacer a la sociedad civil plenamente autónoma del SICA, el 81 % valora que en su país la sociedad civil existe y funciona de forma autónoma con respecto al SICA. Un 88 % considera que en su país existen las condiciones que permiten la posibilidad de entablar un diálogo con el SICA. El 69 % valora que en su país la sociedad civil suele dialogar con el SICA, el 81 % considera que en su país existen las condiciones para la cooperación y el apoyo del SICA con las organizaciones de la sociedad civil.

El 50 % piensa que en su país existe cooperación y apoyo del SICA a las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado se percibe que la relación con el SICA es de cierta autonomía y de posibilidades de diálogo y de cooperación y apoyo hacia la sociedad civil, pero por otro lado solo la mitad de las organizaciones consideran que en su país existe cooperación y apoyo del SICA hacia las mismas. Es preciso preguntarse si esta valoración tiene origen en la misma lejanía del SICA respecto de la ciudadanía, y en el querer ser, más que en la realidad.

Gráfico 17.
Ambiente: valoración de la relación con el SICA de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana



Fuente: elaboración propia

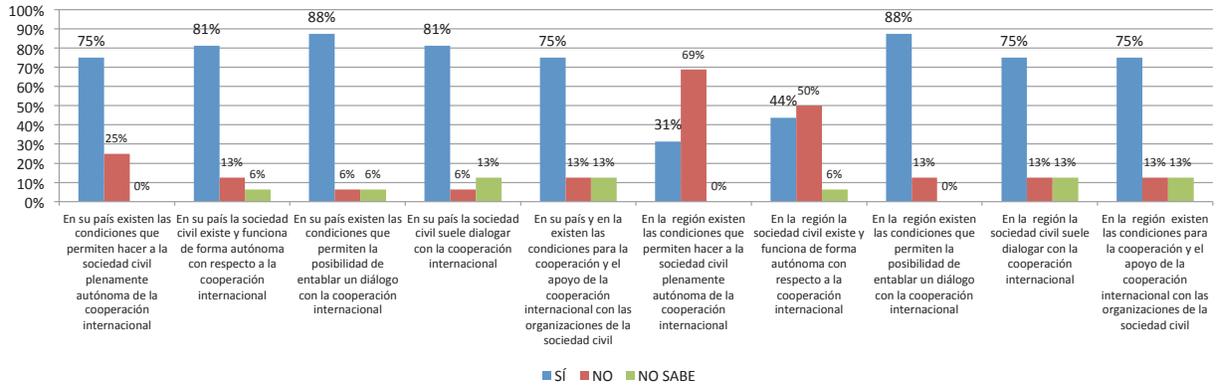
h) Relación con la cooperación internacional

Un 75 % de las organizaciones aprecian que en su país existen las condiciones que permiten hacer a la sociedad civil plenamente autónoma de la cooperación internacional, el 81 % considera que en su país la sociedad civil existe y funciona de forma autónoma con respecto a la cooperación internacional. El 88 % piensa que en su país existen las condiciones que permiten la posibilidad de entablar un diálogo con la cooperación internacional, un 81 % considera que en su país la sociedad civil suele dialogar con la cooperación internacional.

El 75 % valora que en su país y en la región existen las condiciones para la cooperación y el apoyo de la cooperación internacional con las organizaciones de la sociedad civil, el 31 % plantea que en la región existen las condiciones que permiten hacer a la sociedad civil plenamente autónoma de la cooperación internacional. El 44 % valora que en la región la sociedad civil existe y funciona de forma autónoma con respecto a la cooperación internacional y el 88 % aprecia que en la región existen las condiciones que permiten la posibilidad de entablar un diálogo con la cooperación internacional. El 75 % considera que en la región la sociedad civil suele dialogar con la cooperación internacional y la misma proporción valora que en la región existen las condiciones para la asistencia y el apoyo de la cooperación internacional con las organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados de las relaciones entre la cooperación internacional y las organizaciones son en general favorables, sin embargo llama la atención que únicamente un 44 % considere que en la región la sociedad civil existe y funciona de forma autónoma con respecto a la cooperación internacional. Valdría la pena indagar si el nivel de autonomía está medido por la dependencia de los recursos financieros o por la intromisión en asuntos de gobernabilidad interna de las organizaciones.

Gráfico 18.
Ambiente: valoración de la relación con la cooperación internacional de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana



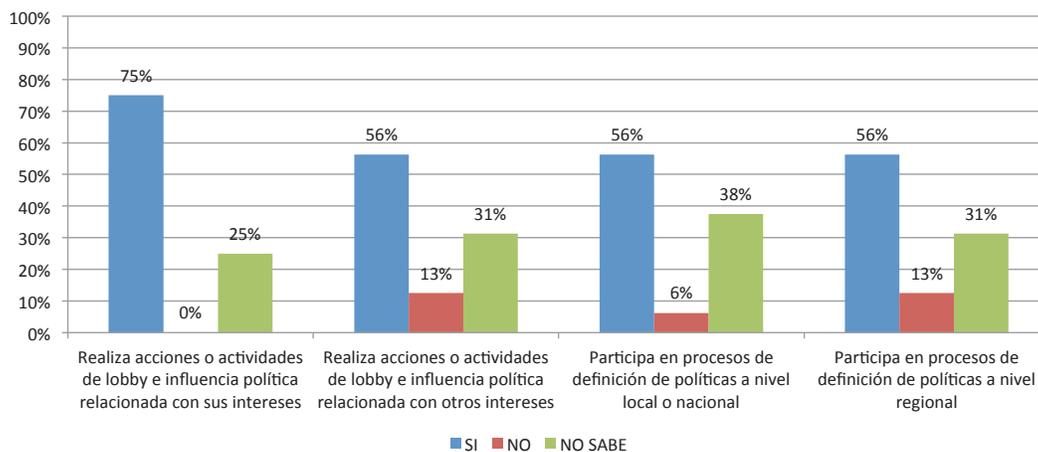
Fuente: elaboración propia

• **Impacto**

a) Influencia en las políticas públicas

El 75 % de las organizaciones realiza acciones o actividades de *lobby* e influencia política relacionada con sus intereses, un 56 % realiza acciones o actividades de *lobby* e influencia política relacionada con otros intereses. El 56 % participa en procesos de definición de políticas a nivel local o nacional y en la misma proporción lo hacen en el nivel regional.

Gráfico 19.
Impacto: valoración de la influencia de las OSC en las políticas públicas (entendidas de forma genérica)



Fuente: elaboración propia

Parece ser razonable con la realidad del CC-SICA que apenas el 56 % de las organizaciones consideren que participan en procesos de definición de políticas a nivel local o nacional y en la misma proporción lo hacen en el nivel regional.

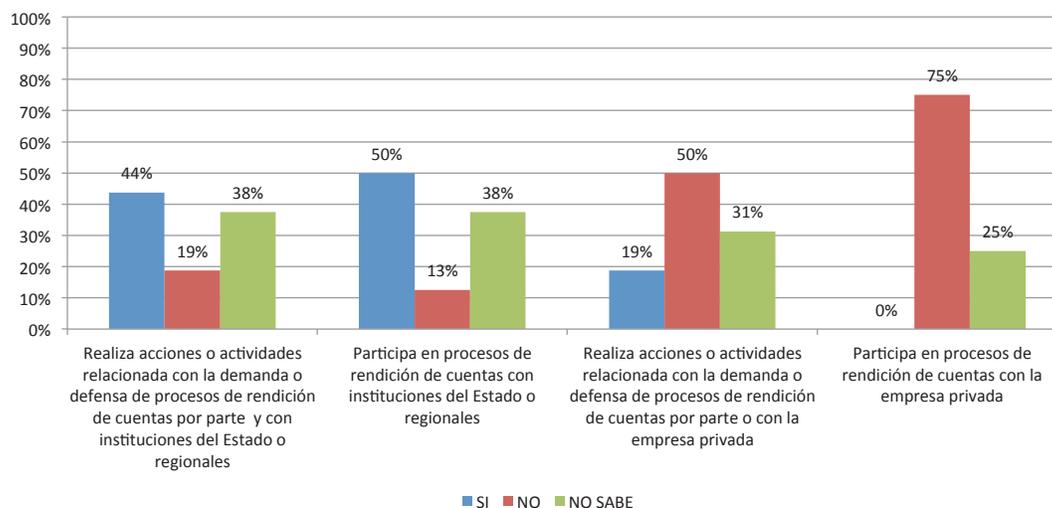
b) Rendición de cuentas

El 44 % realiza acciones o actividades relacionadas con la demanda o defensa de procesos de rendición de cuentas por parte y con instituciones del Estado o regionales, el 50 % participa en procesos de rendición de cuentas con instituciones del Estado o regionales, solamente el 19 % realiza acciones o actividades relacionada con la demanda o defensa de procesos de rendición de cuentas por parte o con la empresa privada y ninguna organización participa en procesos de rendición de cuentas con la empresa privada.

Dada la naturaleza de la sociedad civil y del CC-SICA es llamativo que apenas el 44 % de las organizaciones realice actividades relacionadas con la rendición de cuentas estatal, en tanto una de sus principales funciones es la de la auditoría social. Se evidencia la necesidad de una mayor cultura de auditoría social y de rendición de cuentas en el ámbito del empresariado privado centroamericano.

Gráfico 20.

Impacto: valoración de las acciones de demanda de rendición de cuentas por parte de las OSC (entendidas de forma genérica)



Fuente: elaboración propia

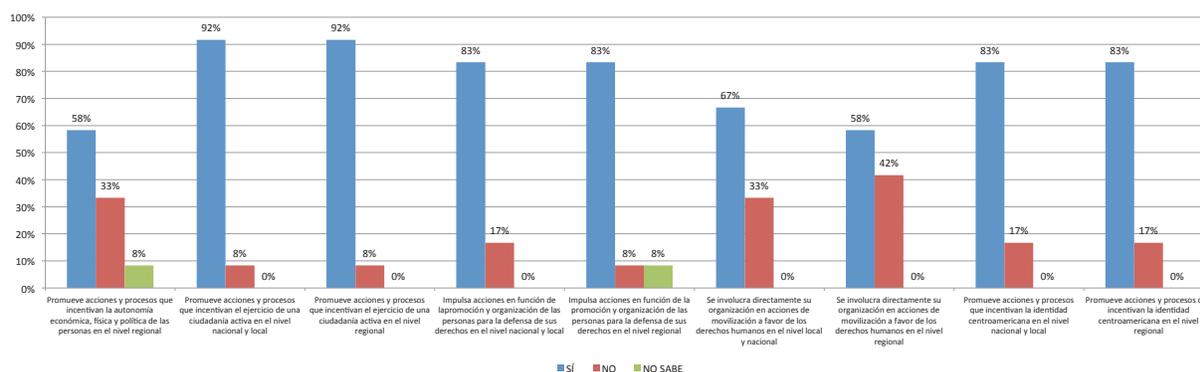
c) Empoderamiento

El 56 % de las organizaciones promueve acciones y procesos que incentivan la autonomía económica, física y política de las personas en el nivel regional. El 63 % promueve acciones y procesos que incentivan el ejercicio de una ciudadanía activa

en el nivel nacional y local y un 69 % lo hace en el nivel regional. El 56 % impulsa acciones en función de la promoción y organización de las personas para la defensa de sus derechos en el nivel nacional y local y la misma proporción lo hace en el nivel regional. El 56 % se involucra directamente en acciones de movilización a favor de los derechos humanos en el nivel local y nacional y regional. Un 63 % promueve acciones y procesos que incentivan la identidad Centroamericana en el nivel nacional, local y regional.

Gráfico 21.

Impacto: valoración de las acciones en materia de empoderamiento por parte de las OSC (entendidas de forma genérica)



Fuente: elaboración propia

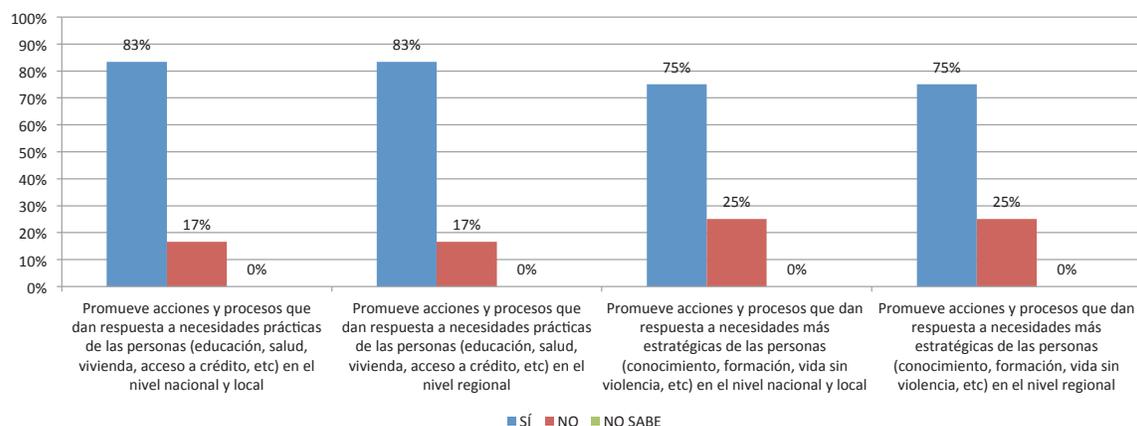
La valoración da a entender que se promueve el empoderamiento y se contribuye al logro del mismo. Esta es una labor sustantiva de la sociedad civil, el empoderamiento de la ciudadanía y la movilización para la promoción y ejercicio de los derechos humanos. Se observa un desempeño en rangos de involucramiento de las organizaciones que van desde el 56 % y que alcanzan hasta el 69 %, no es tarea fácil pero quizá se esperaría una participación mayor.

d) Respuesta a necesidades sociales

El 63 % promueve acciones y procesos que dan respuesta a necesidades prácticas de las personas (educación, salud, vivienda, acceso a crédito, etc.) en el nivel nacional y local y en la misma proporción en el nivel regional. El 50 % promueve acciones y procesos que dan respuesta a necesidades más estratégicas de las personas (conocimiento, formación, vida sin violencia, etc.) en el nivel nacional y local y, un 56 % en el nivel regional. Es importante que haya un 63 % de las organizaciones que promueve acciones y procesos que dan respuesta a necesidades prácticas y un 50 % - 56 % a necesidades estratégicas, aún así es un desempeño bajo, sin embargo cabe sopesar si el rol de las organizaciones de sociedad civil debe enfocarse prioritariamente en la creación de sujetos políticos y de ciudadanía regional a fin de que sean las mismas personas y colectivos quienes autogestionen sus necesidades ante los creadores de la política pública y bienes regionales, ubicándonos desde lo práctico hasta lo estratégico.

Gráfico 22.

Impacto: valoración de las acciones en materia de respuesta a las necesidades sociales por parte de las OSC (entendidas de forma genérica)



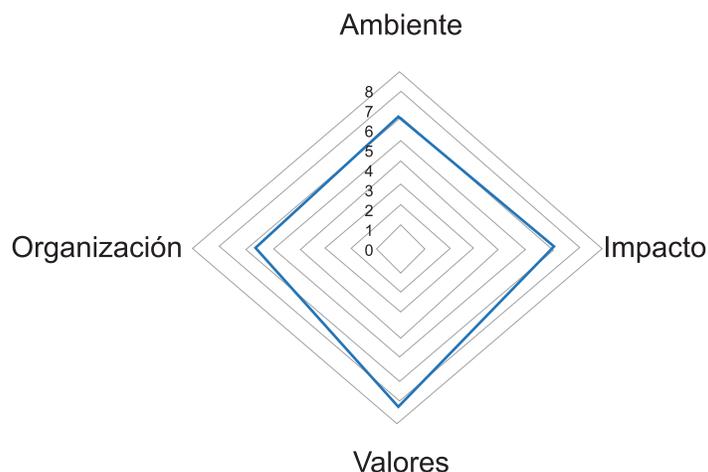
Fuente: elaboración propia

• *El diamante de la sociedad civil centroamericana*

Finalmente, de los valores cuantitativos otorgados por las organizaciones para todos los indicadores desagregados nos permite elaborar el “diamante de la sociedad civil centroamericana”. Esta figura representa el perfil de la naturaleza de la sociedad civil centroamericana a partir de los cuatro ejes definidos. El resultado es el siguiente:

Gráfico 23.

Diamante de la sociedad civil centroamericana



Fuente: elaboración propia

La figura resultante nos muestra un diamante irregular en el que el rango más óptimo es el correspondiente al eje de valores, seguido del eje de impacto, ambiente y organización. La valoración media que se hace de los indicadores del eje de valores se sitúa en el 7,1; el de impacto en el 6,38; el de ambiente en 6,01 y el de organización en 5,72. Para las organizaciones participantes, el componente organizativo e institucional parece ser el principal obstáculo para el desempeño de sus actividades, junto con el ambiental, siendo ambos los causantes de un nivel de impacto medio, que estaría sustentado en gran medida en el esfuerzo que estarían realizando las organizaciones, representadas por el eje de valores, el mejor valorado.

Por tanto, las causas de orden interno (organización) serían el principal factor de debilidad, seguido por las causas de orden externo (ambiente). Es de destacar, a título informativo, que el eje de organización, además del más bajo, ha sido el que menor número de valoraciones ha congregado, con un 25 % de organizaciones sin respuesta en indicadores como “recursos financieros disponibles” o un 23 % para el de “recursos humanos disponibles”. En el caso de esas organizaciones esto podría estar mostrándonos una debilidad genérica relacionada con la transparencia y con la rendición de cuentas, más allá de las valoraciones estipuladas para estos indicadores, ya bajos de por sí con respecto a los demás. No obstante es de importancia desde la perspectiva ética el hecho de que la dimensión relativa a los valores sea la que tenga un mayor alcance, seguida de la de impacto por la misión que las mismas tienen en el concierto de los sectores y grupos poblaciones que representan, aun así se denotan muchos retos por resolver.

Conclusiones

A partir de los principales resultados de este proceso de investigación podemos decir que se confirma nuestra hipótesis de que:

[...] la debilidad institucional de las organizaciones que participan en los espacios formalizados a tal efecto el CC-SICA es una de las causas que no permite una participación eficaz y que haga pensar al conjunto de actores de la integración y a la ciudadanía centroamericana en general que la sociedad civil se encuentra representada y participando”. Adicionalmente, el trabajo nos permite llegar a cuatro grandes conclusiones.

Primera conclusión

Con respecto al papel de la sociedad civil en el proceso de integración regional, de lo legal a lo real, el marco jurídico del SICA plasmado en el Protocolo de Tegucigalpa y surgido del período de conflictividad regional es significativo en lo concerniente a la apuesta política en aquel momento de la región por construir una Centroamérica de paz, desarrollo, democracia y libertad. Esto implicó vislumbrar la creación de un espacio propio para la deliberación e incidencia de la sociedad civil en el proceso integrador, como lo es la creación del CC-SICA. A la fecha, el CC-SICA no logra cumplir con el rol de asesorar a la SG-SICA ni de asegurar la participación democrática regional con propósitos integracionistas plasmada en su estatuto constitutivo.

Este órgano ha avanzado en la conformación de sus órganos internos de administración y gobierno (Dirección Ejecutiva, Capítulos Nacionales, comités sectoriales, la consecución de un espacio físico en la SG-SICA, la gestión para el financiamiento por parte de la UE y el Fondo España SICA, formulación de planes estratégicos, etc.), formulación de la propuesta de reconstrucción de Centroamérica post Mitch (huracán) y desde su naturaleza de sociedad civil en la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Ha participado coyunturalmente en talleres, foros, seminarios y encuentros sobre algunas estrategias regionales. Sin embargo, no ha logrado ser un espacio de debate político de los principales desafíos de la región, ni formular propuestas de políticas públicas trascendentales o incidir en las que propone el SICA y mucho menos propugnar por la construcción de bienes públicos regionales al servicio de la ciudadanía. A la fecha, aunque se está trabajando desde hace varios años en ello, no se cuenta con un mecanismo institucional de consulta que permita verter opiniones sobre la dinámica de la integración y cumplir con su rol de auditor social.

Segunda conclusión

Los resultados de nuestra investigación confirman e ilustran la debilidad institucional de las organizaciones que participan en los espacios de la sociedad civil centroamericana, tanto aquellas que forman parte del CC-SICA, CCIE como las participantes en los Capítulos Nacionales. Concretamente, las debilidades se observan en los siguientes órdenes:

- Organizacional

Si bien es cierto el CC-SICA cuenta con una representación significativa a nivel regional que proviene de la composición e integrantes de sus redes y organizaciones, esta fuerza no está siendo potenciada. Estas organizaciones consideran tener dificultades en la comunicación entre la membresía de las diferentes instancias y órganos de gobierno de las organizaciones mismas, la falta en parte de cumplimiento de estatutos, un registro insuficiente de su accionar y del estado de su membresía, y baja presencia en los Capítulos Nacionales. En otro sentido se denotan serias dificultades en cuanto a su capacidad instalada y de recursos financieros para la consecución de sus objetivos.

- Valores

Es positivo que en el diamante, esta sea la dimensión mejor calificada. Sin embargo en relación a los valores que inspiran el trabajo cotidiano de estas organizaciones se observan dificultades en dos órdenes uno relativo a la cultura de rendición de cuentas y otra que vaya del discurso a la toma de posición política y de mecanismos que procuren derechos vinculados a una vida sin violencia, la protección ambiental, la igualdad de género y el combate al empobrecimiento.

- Ambiente

Referente al contexto en que estas organizaciones realizan su labor, según su valoración, existe un clima institucional y político favorable a la participación y al establecimiento del diálogo tanto con los Estados como con el SICA y la cooperación, lo cual es sumamente positivo si vemos al pasado reciente de conflictividad en la región. No obstante esta valoración contradice la falta de participación efectiva en la configuración de las políticas y los bienes públicos regionales y la inexistencia de un marco real institucionalizado de consulta a dichas organizaciones en el seno del CC-SICA por parte del SICA y de la cumbre de jefes de Estado como máxima instancia de toma de decisiones. Así mismo este resultado parece obviar información pública relacionada con el cierre de espacios de participación, la persecución a defensores/as de derechos humanos y la creciente criminalización de la protesta ciudadana en países como Nicaragua, Honduras y Guatemala.

Esto podría denotar la ausencia de un análisis más a profundidad del entorno y el clima que rodea el ejercicio de ciudadanía y de los desafíos para su ejercicio pleno y efectivo. Lo anterior contrasta con la valoración crítica en cuanto a la falta de condiciones socioeconómicas para el ejercicio de la labor de estas organizaciones, mientras reafirman la existencia de condiciones favorables en el contexto sociocultural.

- Impacto

Es relevante que esta sea la segunda dimensión en su conjunto mejor valorada por las organizaciones. Pero es de valorar el reconocimiento autocrítico respecto del impacto de estas organizaciones en su contribución al empoderamiento, la auditoría ciudadana, la influencia en las políticas públicas y la respuesta a necesidades prácticas y estratégicas de la ciudadanía. Aunque su valoración es más condescendiente.

Tercera conclusión

Las implicaciones de la debilidad institucional para ejercer el rol consultivo y asesor de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de integración, y concretamente del CCSICA, se podría decir que no es suficiente contar con valores que inspiren el trabajo, con un marco jurídico y un ambiente institucional medianamente favorable a la participación ciudadana y tener impacto en el trabajo de las organizaciones. Para lograr una real incidencia en la política pública y en la creación de bienes públicos en el nivel regional son necesarios mayores esfuerzos. La debilidad institucional interna de las organizaciones regionales, expresada también en limitaciones para su autogestión y gobernanza, para el logro de un mayor desempeño y coherencia entre discurso y práctica, para tener una mejor comprensión de la realidad que les rodea, para contar con liderazgos con mayor visión estratégica y con una mayor coherencia entre discurso

y práctica, así como la falta de capacidad instalada para operar, está siendo un caldo de cultivo que junto a los problemas de sostenibilidad financiera y política están poniendo en riesgo una participación ciudadana beligerante y crítica que contribuya efectivamente a la profundización de la integración regional en función del desarrollo humano de los pueblos y los sectores históricamente excluidos.

Las instituciones regionales guardan una corresponsabilidad en tanto la democracia descansa esencialmente en la inversión y la apuesta esencialmente política que estas hagan para que la ciudadanía participe activamente en el rumbo y configuración de la integración regional como el primer bien público del que se debe gozar.

Cuarta conclusión

Finalmente, las reflexiones anteriores invocan una serie de retos a superar para una participación efectiva de la sociedad civil en los espacios institucionales del SICA:

- El CC-SICA debe tomar conciencia como cuerpo colegiado y órgano comunitario del papel estratégico que le ha sido asignado, el referente jurídico que le respalda y de la gran fortaleza con la que cuenta en cuanto a la diversidad, calidad y cantidad de organizaciones y redes que le componen. Así como el gran aporte que hoy en día brindan dichas redes en diferentes dinámicas ambientales, sociopolíticas, económicas y culturales al desarrollo de la región.
- El CC-SICA debe procurar un pronto proceso de evaluación y análisis profundo autocrítico-constructivo que le permita tomar conciencia del potencial y limitaciones internas que enfrenta para cumplir con el rol asignado. Esta valoración debe incluir no solo aspectos administrativos, gerenciales y técnicos (en lo que se ha centrado el accionar hasta ahora), sino trascender a aspectos contextuales y estrictamente en el ámbito ético-político.
- Debe dar paso a un debate político bien argumentado (sin temor al conflicto y a las contradicciones que allí se generen), del que se deriven acciones estratégicas para superar el estancamiento político en el que se encuentra.
- Tomar posición política, manifestarse y movilizarse con propuestas frente a los problemas más urgentes que afligen a la región como es el empobrecimiento, la inseguridad, el cambio climático, la desigualdad y violencia de género, la crisis de legitimidad de los órganos del SICA, la exclusión social, el avance de los fundamentalismos religiosos y políticos, la crisis de los partidos políticos, la situación de la cooperación internacional en la región, la criminalización y estigmatización del accionar de la sociedad civil, entre otros.
- Construir un Plan de Fortalecimiento Institucional que incluya el ordenamiento, acreditación oficial y registro de la membresía en el CC-SICA en sus diferentes niveles, fortalecer la transparencia y democracia interna, la sistematización de

su quehacer, abrir espacios y realizar las reformas pertinentes que aseguren el ingreso de nuevas organizaciones y liderazgos, y el desarrollo de un programa de formación para las organizaciones y redes que lo integran.

- Fortalecer y descentralizar recursos y decisiones en los comités sectoriales y Capítulos Nacionales a fin de que dinamicen y contribuyan a la legitimación del accionar de dicho órgano y fortalecer la presencia de estos últimos en las principales deliberaciones del CC-SICA en lo regional.
- Apostar por un programa de sostenibilidad financiera con recursos propios del SICA y complementar con recursos de la cooperación para la ejecución de programas conjuntos entre las organizaciones afines en su misión y con perspectiva regional, enfocado en la creación de sujetos políticos, del ejercicio de ciudadanía e identidad regional, del empoderamiento, de la capacidad de gestión de sus derechos y necesidades y la construcción de propuestas de políticas y bienes públicos regionales.
- Dar continuidad con beligerancia a los esfuerzos realizados por los tres últimos y actual Directorio del CC-SICA en cuanto a la construcción y diseño participativo y aprobación por la cumbre de presidentes de un “Mecanismo Institucionalizado de Consulta a la Sociedad Civil” del SICA. Así como a la gestión para que el CC-SICA goce de una asignación presupuestaria de parte de los Estados en las mismas condiciones que lo hacen los demás órganos como al CCJ, Parlacen, etc.
- Construir un código de ética como referente del actuar y la coherencia que debe prevalecer en los valores de los liderazgos y organizaciones que lo integran.
- Definir una ruta crítica de formulación de propuestas de políticas y bienes públicos regionales, de incidencia y movilización política, para su aprobación en el SICA y que acerque al CC-SICA a sus representados/as mediante la resolución de las problemáticas.
- Definir un mecanismo que permita en el marco de su rol y mecanismo consultivo mantener un diálogo permanente no solo con sus propias y diferentes instancias de gobierno, sino con otras expresiones organizadas y vigorosas de sociedad civil que aún no tienen presencia en el CC-SICA, pero que gozan de legitimidad en su quehacer.
- El SICA y los Gobiernos deben reflexionar profundamente sobre la importancia de contar con una sociedad civil vigorosa, propositiva, demandante y con pensamiento crítico, como una oportunidad para profundizar y lograr una integración desde su gente, y evitar que se repita la historia de conflictividad producto de la ausencia de canales de diálogo e interlocución real para influenciar las políticas públicas regionales.

En el contexto de crisis del modelo de regionalismo abierto como forma de hacer integración, es una oportunidad valiosa para desencadenar en la región un diálogo político profundo que permita construir un nuevo contrato social y democrático entre el SICA y la ciudadanía.

Referencias

Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Editorial Tecnos.

Parthenay, K. y Sánchez Salgado, R. (2011). Actores no estatales y procesos de integración regional: la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana. En *Revista de las Ciencias Sociales*.

Santos Carrillo, F. (2008). El rol de la sociedad civil en los procesos de integración regional: virtualidad y aspiración. Análisis comparativo Comité Económico y Social Europeo-Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana. En Casas Gragea, A. M. & Ochman, M. (Coords.). *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. México.

_____. (2013). *Sociedad civil e integración centroamericana*. Colección Estudios Centroamericanos n.º 3. Córdoba, España y San Salvador: Fundación ETEA-Aacid.

_____. (2014). Renovar y progresar. El proyecto inacabado de la sociedad civil Centroamericana. En *Revista Tiempos de Paz* n.º 113, *Centroamérica hoy: retos y desafíos*. Madrid.

Serbin, A. (2000). La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización. En Podesta, B., Gómez Galán, M., Jácome, F. & Grandi, J. *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*. Madrid: Cefir- Cideal-Invesp.

_____. (comp.). (2003). *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI-Universidad de Belgrano.

_____. (2009). *¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

III Parte: Aspectos de la política pública regional

Capítulo 7.

Avances y desafíos de la seguridad regional en la agenda política, institucional y de cooperación del SICA

Werner Florencio Ovalle Ramírez

Introducción

Hoy en día el problema de inseguridad en todas sus expresiones afecta a la región centroamericana, razón por la cual el tratamiento de dicho tema está clasificado como una de las prioridades en la agenda política a nivel nacional. Sin embargo, tomando en cuenta que las amenazas que hoy en día afectan la seguridad ciudadana son compartidas por varios Estados y que la delincuencia organizada actúa de forma transnacional, la temática ha pasado a constituirse como uno de los ejes transversales en la agenda política e institucional del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-.

La historia del proceso de integración centroamericana se ha medido en función de los logros y resultados en el plano económico, tomando en consideración que el proceso nace como producto del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, el tema de seguridad en la región ha sido uno de los problemas que más afecta al desarrollo y crecimiento económico. Ante ello, los presidentes han proyectado el tema de seguridad en la agenda permanente del SICA con el objeto de realizar acciones coordinadas y conjuntas desde una perspectiva regional e integral para obtener mejores resultados.

El Protocolo de Tegucigalpa visualiza la necesidad que la región cuente con su propio modelo de seguridad regional, siendo este último el fundamento político/jurídico que inspira la creación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. A partir de los principios establecidos en dicho tratado se han realizado esfuerzos por contar con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica -ESCA-.

La presente investigación concibe a la ESCA como un proceso que ha dado un valor agregado al proceso de integración centroamericana, ya que además de tener identificados los problemas que más afectan a sus ciudadanos así como las acciones que se deben realizar, ha permitido generar consensos a nivel técnico-político y mejorar los mecanismos de comunicación y coordinación entre los Estados a través de la institucionalidad regional.

La ubicación geográfica de Centroamérica ha sido utilizada como puente que conecta a los mayores productores, distribuidores y consumidores de drogas del mundo, a la vez que se utiliza el territorio por parte de la delincuencia organizada transnacional para cometer actividades ilícitas incluyendo la narcoactividad, el tráfico de armas, el tráfico ilícito de personas, trata de mujeres y el lavado de dinero, entre otros.

En la investigación que dio lugar a este trabajo nos preguntábamos si existe un compromiso real por parte de los actores involucrados en el proceso de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y sus proyectos para que su implementación se desarrolle con base en los principios adoptados en la Conferencia Internacional y fortalezcan el proceso de integración. Partíamos de la hipótesis de que la ESCA con el proceso de revisión, actualización y priorización, y sus proyectos, puede generar más integración entre los Estados a través de una respuesta conjunta en el que se incrementa la confianza y coordinación interestatal e interinstitucional. Por otro lado, el proceso en torno a la Conferencia Internacional contribuye a profundizar la integración a través de la eficacia de una respuesta conjunta ante el problema de la inseguridad, pero por diversas razones, algunos actores no se comprometieron lo suficiente con los principios que los definían.

De esta forma, el objetivo de la investigación que dio lugar a este trabajo fue analizar los esfuerzos que se han realizado en materia de seguridad regional durante el período 2010-2014, identificando las acciones a nivel político, estratégico, institucional y de cooperación en el marco de la integración centroamericana. Asimismo, determinar el grado de cumplimiento de los compromisos adoptados en aquella Conferencia Internacional de acuerdo a los principios de responsabilidad compartida pero diferenciada; adicionalidad de recursos; apropiación y regionalidad, determinando el rol de la cooperación internacional en los esfuerzos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, e identificando los avances y desafíos para la ejecución de los proyectos de la ESCA.

El enfoque metodológico de la investigación tuvo un carácter predominantemente descriptivo, a partir del análisis cualitativo que se llevó a cabo sobre fuentes secundarias, fundamentalmente la bibliografía académica relacionada y los documentos de los proyectos de la ESCA. En una segunda fase, el eje de la investigación tuvo un carácter empírico, que consistió en el levantamiento de información primaria a partir de la realización de cincuenta y cinco (55) entrevistas con diferentes actores involucrados en el proceso.

1. Breve dinámica de la seguridad democrática en Centroamérica

El proceso de la ESCA representa un hecho trascendental e histórico en el que los Estados miembros del SICA identificaron amenazas comunes en materia de seguridad y establecieron prioridades mediante esfuerzos coordinados basados en el consenso y un respaldo político y técnico. El mismo se constituyó como un verdadero espacio de negociación que reconoce el valor añadido de trabajar de manera coordinada para encontrar soluciones regionales a los retos compartidos.

Además es importante mencionar que dentro de las actividades de la estrategia se incluyen aspectos relacionados a los mecanismos de coordinación y cooperación entre las diversas instituciones nacionales y regionales, ya que el fin primordial según la ESCA es “establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región centroamericana permitiendo a nuestros pueblos alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible”. Lo anterior confirma que el alcance de la ESCA no es excluyente y busca mejorar la seguridad para todos los ciudadanos centroamericanos.

Sin duda, la ESCA es un claro ejemplo de la voluntad política de los Estados miembros con el objeto de buscar alcanzar mayor coordinación regional en materia de seguridad y, al respecto, si bien es cierto que la cooperación es fundamental en su implementación, también lo son los aportes financieros de los Estados centroamericanos y sus respectivas contrapartidas¹⁴.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México¹⁵ fue el primer instrumento que identificó las amenazas comunes y las necesidades de coordinación entre los países de la región para dar respuesta a la problemática de seguridad. Dicha estrategia surgió en el contexto de las negociaciones de la Iniciativa Mérida (cooperación contra la delincuencia y narcotráfico) coordinada por Estados Unidos a favor de México y los países centroamericanos. Posteriormente, se convirtió en la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central -Carsi-, enfocada en las problemáticas regionales. La estrategia no tuvo recursos disponibles, pero se puede destacar que fue uno de los primeros ejercicios en los que representantes de las instituciones encargadas de la seguridad llegaron a consensos importantes y en el que se identificaron problemáticas comunes para hacer frente a los desafíos de la región. Asimismo, permitió que los países centroamericanos identificaran la necesidad de tener una unidad especializada en temas de seguridad dentro de la estructura de la SG-SICA. Así nace la Unidad de Seguridad Democrática (USD).

Con el objetivo de dinamizar las actividades y acciones encaminadas a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, los presidentes acordaron como parte del relanzamiento de la integración centroamericana, fortalecer la seguridad democrática¹⁶. De aquí nace la idea de revisar la estrategia de seguridad. En consideración al mandato en referencia, Guatemala propuso en la Reunión Intersectorial del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública/Gobernación y de Defensa de los países del SICA, una metodología para la revisión, actualización y priorización de la ESCA y la creación de un comité *ad hoc*¹⁷.

14 Los aportes pueden ser en efectivo o en especie. El escenario óptimo es que los Estados incorporen las actividades de la ESCA en sus presupuestos nacionales, convirtiéndose de esta manera en una política pública.

15 Aprobada en la XXXI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007.

16 Aprobado en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo el 20 de julio de 2010 en El Salvador.

17 El grupo *ad hoc* se reunió de septiembre de 2010 hasta abril de 2011 y los perfiles de proyectos se elaboraron de abril a junio de 2011.

Uno de los principales éxitos de dicho proceso radica en la posibilidad histórica que Centroamérica coincidiera en la importancia de tener una estrategia común sobre problemas compartidos con el respaldo al más alto nivel político. El proceso de la ESCA ha sido uno de los procesos de mayor consenso en la integración regional centroamericana, y la construcción del mismo obedece a criterios propios de la región. En el contexto político se debe reconocer el mérito de haber reunido a Gobiernos muy disimiles y con presidencias incluso abiertamente encontradas, tomando en cuenta la situación política que se dio en Honduras en 2009, lo cual tuvo un impacto político en el propio sistema de integración. Cabe señalar que con el proceso de revisión, actualización y priorización de la estrategia de seguridad se fortaleció la integración entre los Estados miembros, lo cual ha incrementado la confianza y la coordinación interestatal e interinstitucional en temas de seguridad. La ESCA se considera como el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región, enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos¹⁸. El documento fue aprobado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica el 8 de abril de 2011 y validado por la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación y Ministros de Defensa el 8 de mayo de 2011.

Durante el inicio del proceso fue evidente la visión nacional que imperaba en la identificación de problemas y de las propuestas concretas para resolverlas, sin embargo, mientras fue avanzando el proceso se fue dando mayor énfasis al enfoque regional, ya que la actualización no se podía limitar a identificar solamente la suma de necesidades de los países en lo nacional, sino que lo importante era utilizar criterios que buscaran la regionalidad¹⁹.

Es importante mencionar que desde la aprobación de la metodología hasta la aprobación de la actualización de la estrategia, existió en todo momento la suficiente voluntad política y técnica por parte de los países centroamericanos, la cual estuvo acompañada siempre por la SG-SICA en su rol de coordinación, quien a su vez, se encargó de realizar las convocatorias y dar seguimiento a los mandatos políticos y a los requerimientos técnicos.

1.1. Componentes que conforman la ESCA.²⁰

- a. Combate al delito: busca mejorar la seguridad de las personas y sus bienes, el fortalecimiento de capacidades contra el narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, el tráfico ilícito, trata de personas y otros delitos. Asimismo, se contemplan acciones en tecnología, fortalecimiento de la seguridad fronteriza, equipamiento, comunicaciones y sistemas de información.

18 Una debilidad de la ESCA es la ausencia de un marco conceptual común y actualizado que vincule los principios del Tratado Marco de Seguridad con los principios de la estrategia de seguridad y sus 4 componentes a través de los 22 proyectos.

19 En dicho proceso se decidió a nivel político que la estrategia sería de los Estados centroamericanos en el marco del SICA, es por ello que no se incluye a México.

20 Se elaboró un documento titulado "Hacia una Centroamérica segura", el cual desarrolla un análisis general sobre la situación de seguridad en la región y hace relación con las actividades contenidas en la ESCA.

- b. Prevención de la violencia: busca la disminución de los factores que propician las conductas violentas y delictivas. Está compuesto por prioridades en temas sobre violencia de género, juvenil y armada, la reducción del consumo de drogas, sustitución de cultivos y formación educativa.
- c. Rehabilitación, reinserción y sistema penitenciario: este es un componente nuevo, considerado como prioritario, el cual no estaba identificado en la estrategia de seguridad del 2007 para fortalecer la construcción y modernización de la infraestructura penitenciaria, la profesionalización de los encargados de la seguridad penitenciaria y la capacitación para la educación, rehabilitación y reinserción.
- d. Fortalecimiento institucional: está orientado a mejorar las capacidades de las instituciones responsables de la gestión y conducción de la seguridad. Abarca los temas de capacitación y profesionalización y también incluye el tema de la ayuda y asistencia humanitaria para casos de desastres.

2. La Conferencia Internacional de apoyo a la ESCA

La génesis y primeros pasos de la conferencia tuvieron lugar en el marco del SICA, con el inicio de dos procesos paralelos: por un lado, el proceso conjunto entre los Estados y la USD/SICA; y por otro lado, un proceso de acercamiento de alto nivel con países amigos que mostraron interés en contribuir a mejorar la seguridad en la región. Al respecto es importante destacar el liderazgo de España y Estados Unidos en el proceso de preparación de la Conferencia y el apoyo del Fondo España/SICA (FES).

La Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA se realizó el 22 y 23 de junio de 2011 en la Ciudad de Guatemala con la participación de alto nivel de más de 50 delegaciones entre países y Organismos Internacionales. Fue convocada por los presidentes centroamericanos con el objeto de consolidar su compromiso político y dar a conocer las prioridades para atender las necesidades en materia de seguridad, definir las líneas básicas de cooperación y la generación de compromisos de coordinación nacional y regional.

La reunión no se visualizó para solicitar recursos, sino que el interés primario fue la manifestación de voluntad de unir esfuerzos y darle tratamiento al tema de seguridad desde una perspectiva integral con visión regional, aunque durante el desarrollo de la reunión se realizaron ofrecimientos por parte de la comunidad internacional.

En lo que se refiere al rol de los principales actores del proceso, los Estados miembros del SICA mostraron un notable liderazgo durante la preparación y realización de la Conferencia Internacional, ya que en la misma los presidentes centroamericanos mantuvieron un discurso coherente y coordinado como muestra de la más alta voluntad política, fundamentado en el espíritu de la ESCA y sus proyectos, lo cual envió un mensaje positivo a la comunidad internacional. Vale la pena resaltar el liderazgo

mostrado por Guatemala en su calidad de Presidencia *Pro Tempore*, particularmente en lo relativo a la propuesta de la metodología de revisión, evaluación y priorización de la ESCA; la coordinación de las reuniones con el Grupo de Países Amigos -GdPA-; la coordinación logística de la Conferencia Internacional; y, lo más importante, el haber ejercido la interlocución, conjuntamente con la SG-SICA, de la posición consensuada de los países centroamericanos. Lo anterior envió un mensaje de apropiación del proceso desde la perspectiva regional.

Por otro lado, a nivel técnico se llegó a consensos sobre las amenazas nacionales que tenían trascendencia regional, identificando acciones comunes para hacer frente a la delincuencia organizada y así mejorar los niveles de seguridad. Lo anterior fue avalado por las diferentes instancias encargadas del tema en el plano regional.

Para la SG-SICA, el lanzamiento de la ESCA como un mecanismo conjunto para enfrentar el tema de inseguridad fue un logro político importante, ya que se alcanzó a generar una conciencia regional acerca de la necesidad de enfrentar el tema conjuntamente. La SG-SICA se constituyó como la bisagra entre el esquema de la ESCA y de los diferentes procesos que se estaban llevando a cabo de forma paralela, destacando cuatro actividades:

1. El seguimiento y cumplimiento a las instrucciones dadas por la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (nivel político);
2. La coordinación de los temas técnicos con los representantes de los Estados en coordinación con la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC);
3. La comunicación permanente con la PPT y el Core Group del Grupo de Países Amigos para lograr una buena convocatoria y legitimidad del proceso;
4. La coordinación logística junto a la PPT y FES de todas las actividades de la conferencia.

En lo que respecta a la sociedad civil, no estuvo presente en el proceso de definición de la estrategia ni de sus proyectos, ya que fue un proceso que se realizó entre Estados en el marco de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Sin embargo, varias organizaciones de la sociedad civil estuvieron representadas durante las actividades previas y en la reunión principal de la Conferencia Internacional²¹. Posteriormente a este encuentro, se han realizado varias actividades con participación de la sociedad civil, lo que ha permitido identificar la necesidad que desde el Comité Consultivo del SICA se involucren organizaciones especializadas en seguridad y que funcionen coordinados a nivel regional.

21 Durante la conferencia, la sociedad civil participó en los siguientes foros: a) Medios de comunicación, seguridad democrática y prevención de la violencia, b) Gobiernos locales y seguridad democrática en Centroamérica, y c) Sector privado y seguridad en Centroamérica. Se formaron grupos de trabajo y al final de los foros cada uno elaboró una serie de recomendaciones y propuestas que fueron presentadas a los presidentes y a la comunidad internacional.

Por último, es importante diferenciar el papel de la comunidad internacional con el papel de algunos países cooperantes reconocidos como el Grupo de Países Amigos (GdPA), con quienes las autoridades centroamericanas mantuvieron un diálogo eficaz y abierto (se realizaron cuatro reuniones de alto nivel previo a la Conferencia Internacional²²). La participación del GdPA fue muy activa en términos de coordinación y comunicación, previo y durante la conferencia, lo cual permitió tener un acompañamiento importante y protagónico que sirvió de soporte político a lo largo del proceso.

El grupo núcleo de países amigos de la ESCA estuvo conformado por Alemania, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, Italia, México, la Unión Europea, así como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito (Unodc), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Durante la conferencia, la comunidad internacional estuvo representada al más alto nivel, demostrando su apoyo al proceso a través de múltiples intervenciones durante el evento y a través del anuncio de importantes ofrecimientos para financiar la Estrategia y sus proyectos.

Cuadro 1. Ofrecimientos de donaciones de la comunidad internacional en la Conferencia Internacional

TIPO DE OFRECIMIENTO	PAÍS	TOTAL
Donaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos \$320 millones • España \$54.2 millones • Australia \$23.8 millones • Canadá \$5 millones 	\$403 000
Préstamos	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Mundial \$1200 millones • Banco Interamericano de Desarrollo \$500 millones 	\$1 700 000
TOTAL		\$2 103 000

Fuente: elaboración propia con información de la USD (2011)

2.1 Principios de la Conferencia Internacional. La conferencia definió un conjunto de principios que marcaron una nueva visión, el punto de partida y un referente con la comunidad internacional respecto a su acompañamiento y la forma adecuada de brindar la cooperación en el área de seguridad, la cual está íntimamente relacionada

22 I reunión en Washington, D.C. el 14 de febrero 2011; II reunión en Washington, D.C. el 14 de abril de 2011; III reunión en Madrid el 16 de mayo 2011; y la IV reunión el 8 de junio de 2011 en San Salvador.

con los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Los cuatro principios para la implementación de la ESCA y sus proyectos presentados en la Conferencia Internacional fueron catalogados como fundamentales e integrales entre sí, a saber:

- El principio de responsabilidad compartida pero diferenciada presenta que el problema de la violencia no nace en la región, sino que es el efecto de una serie de situaciones que se dan en otros países. Por las condiciones sociales y económicas de la región se generan efectos de violencia con un impacto negativo para los ciudadanos. Por estas razones se solicitó a la comunidad internacional responder conjuntamente a su solución.
- El principio de regionalidad promueve que, tanto los países centroamericanos, como la comunidad internacional, trabajen en un marco regional y que las iniciativas sean complementarias a las políticas nacionales.
- El principio de apropiación. Los países centroamericanos deben asumir su rol en la lucha contra la delincuencia organizada, tomando como referencia la ESCA y los proyectos priorizados y definidos a partir del consenso de los centroamericanos.
- El principio de adicionalidad de los recursos obtenidos por medio de la inversión en los presupuestos nacionales de seguridad, aunado a los recursos adicionales (fondos frescos) que pueda aportar la cooperación internacional a nivel regional, en complemento a la cooperación bilateral.

Lo que Centroamérica define con esos principios y el portafolio es el establecimiento, por un lado, del marco de alineamiento para que donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; y, por otro lado, el marco de armonización para que las acciones de los donantes estén armonizadas con las necesidades y prioridades de la región de forma transparente y que sean colectivamente eficaces.

2.2 El portafolio de proyectos de la ESCA. Posterior al proceso de revisión, actualización y priorización de la ESCA, se identificó a nivel técnico y político la necesidad de instrumentalizar las acciones en proyectos concretos (para evitar que sucediera lo mismo que sucedió con la ESCA 2007) con el objeto de que fueran presentados en la Conferencia Internacional.

Previo a la Conferencia Internacional, durante la etapa de elaboración de los veintidós (22) perfiles de proyectos, se tomó una decisión política-estratégica por parte de la CSC y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA considerada como histórica: los proyectos serían elaborados solamente por los representantes de los Estados para que los mismos atendieran a las necesidades propias de la región y así evitar alguna imposición por parte de actores externos que estuvieran ajenos a la realidad.

Sin embargo, con posterioridad a la Conferencia Internacional, algunos cooperantes generaron presión para participar en el desarrollo de los perfiles de proyectos y en algunos casos condicionaron el financiamiento. Desde mi punto de vista, es en este punto donde la ESCA y sus proyectos pierden el enfoque 100 % centroamericano e inicia una ruptura de los principios de la conferencia. En la medida que avanzó el desarrollo de los proyectos, algunos cooperantes insistieron en que se tomara en cuenta la cooperación bilateral y proyectos existentes como parte de la ESCA, así como a imponer metodologías, criterios y procedimientos para el desarrollo de los mismos de acuerdo a sus intereses.

2.3 Síntesis de componentes de los proyectos de la ESCA

- **Componente de combate al delito**
 - Desarrollo de procedimientos estandarizados y equipamiento para la auditoría, fiscalización e incautación de sustancias controladas en Centroamérica.
 - Desarrollo de instrumentos y equipamiento para mejorar el control de armas de fuego legalmente inscritas e incautadas en Centroamérica.
 - Fortalecimiento del marco regulatorio para mejorar las capacidades de interdicción e interceptación del narcotráfico internacional y la distribución de los bienes incautados en Centroamérica.
 - Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional y regional de seguridad fronteriza, a fin de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, para contrarrestar las actividades del crimen organizado transnacional.
 - Fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal en la región centroamericana (equipamiento, protocolos de investigación y capacitación).
 - Repotenciación y adquisición de equipos, sistemas y recursos en materia de detección e interceptación aérea, marítima y terrestre.
 - Repotenciación y adquisición de transporte terrestre, aeronaves y navíos.
 - Repotenciación y adquisición de equipos, sistemas y recursos en materia de comunicaciones e información.
 - Implementación de un mecanismo de coordinación e intercambio de información en tiempo real, a través del desarrollo de plataformas tecnológicas (equipos, capacitación) para el combate al delito en Centroamérica.
- **Componente de prevención de la violencia**
 - Prevención de la violencia contra las mujeres en la región.

- Prevención social de la violencia y delincuencia que afecta la juventud.
- Proyecto de prevención de la violencia armada.
- Prevención del consumo de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción.
- Educación y capacitación para el trabajo juvenil.
- Prevención social de la violencia desde los gobiernos locales.
- Componente de rehabilitación, reinserción y sistema penitenciario:
 - Mejoramiento de la infraestructura.
 - Modernización de los sistemas penitenciarios de la región.
 - Reinserción social y laboral de personas privadas de libertad en Centroamérica.
- Componente de Fortalecimiento Institucional:
 - Fortalecimiento de las unidades nacionales de ayuda humanitaria y de rescate en situaciones de desastres e implementación de la Unidad Humanitaria de Rescate a nivel regional.
 - Profesionalización y tecnificación de la policía e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional.
 - Modernización con visión regional de instituciones nacionales de seguridad.
 - Fortalecimiento del programa de protección de víctimas, testigos y demás sujetos que intervienen en el proceso penal.

La clasificación antes desarrollada permite resaltar los siguientes elementos de análisis:

- De los ocho proyectos identificados, tres aún no cuentan con financiamiento. De los cinco restantes, cuatro de ellos están financiados de acuerdo a los principios adoptados por la conferencia y uno está avanzando con financiamiento de un proyecto creado previo a la ESCA.
- Los proyectos D.B.3 y B.A.1, a pesar que no fueron identificados como prioritarios por la CSC, ya cuentan con financiamiento de acuerdo a los principios adoptados en la conferencia. Este último, es el proyecto con más recursos asignados.

- De igual manera en los proyectos que no fueron identificados como prioritarios por la CSC, algunas de las actividades están siendo ejecutadas con financiamiento de programas creados previo a la ESCA.

2.4 Evolución de la ESCA y sus proyectos a la fecha (respecto a los recursos financieros). Según el “Informe ejecutivo de avance del portafolio de proyectos de la ESCA” (2013) y la “Presentación de implementación y seguimiento de la ESCA” (2014), ambos elaborados por la DSD, a la fecha se cuenta con \$78 316 018 millones de financiamiento. En el contexto de crisis económica internacional, dicha gestión puede considerarse positiva, aunque represente el 2.37 % de los \$3.300 millones del presupuesto total identificado por el SICA para los veintidós perfiles del proyecto, y el 3.72 % de los \$2.103 millones que ofreció la comunidad internacional durante la Conferencia Internacional en Guatemala.

Cuadro 2. Proyectos que se encuentran en implementación

CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTOS	COOPERANTE
A.A.2	Control de armas de fuego ilegalmente inscritas	\$2 870 000	UE
A.A.3	Interdicción e interceptación del narcotráfico	\$1 140 000	Italia
A.B.1 Coordinación interinstitucional en seguridad fronteriza		\$8 083 000	UE, Canadá
B.A.1	Prevención de violencia contra las mujeres en C.A.	\$18 600 000	Holanda, Finlandia
B.B.1	Prevención social de la violencia y delincuencia que afecta a la juventud	\$14 350 000	Alemania, Holanda, Australia
B.E.1	Prevención social de la violencia desde gobiernos locales	\$7 480 000	UE
C.A.1	Profesionalización de encargados de la seguridad penitenciaria	\$1 200 000	BID
D.B.1	Modernización y profesionalización de instituciones de seguridad	\$7 044 109.20	AECID/UE
D.B.2	Modernización con visión regional de institucionales nacionales	\$4 312 393.80	AECID/UE
D.B.3	Fortalecimiento de programa de protección de víctimas y testigos	\$400 000	OEA

Fuente: elaboración propia con información de informes oficiales de la DSD/SG-SICA

3. Percepción de diversos actores sobre el proceso, avances y resultados

Tras la exposición descriptiva de los acontecimientos, con el objetivo de contar con más elementos de análisis y de información para dar soporte al desarrollo de la investigación, se realizaron una serie de entrevistas (de febrero a mayo 2014) dirigidas a diferentes actores que tienen o han tenido un involucramiento directo o indirecto en los temas de seguridad regional en el marco del proceso de integración. Es importante mencionar que se utilizó como criterio la inclusión de actores de los 8 países que son parte del Sistema de Integración Centroamericana, ya que se considera fundamental tener las apreciaciones del proceso desde los diferentes puntos de vista, intereses y posturas.

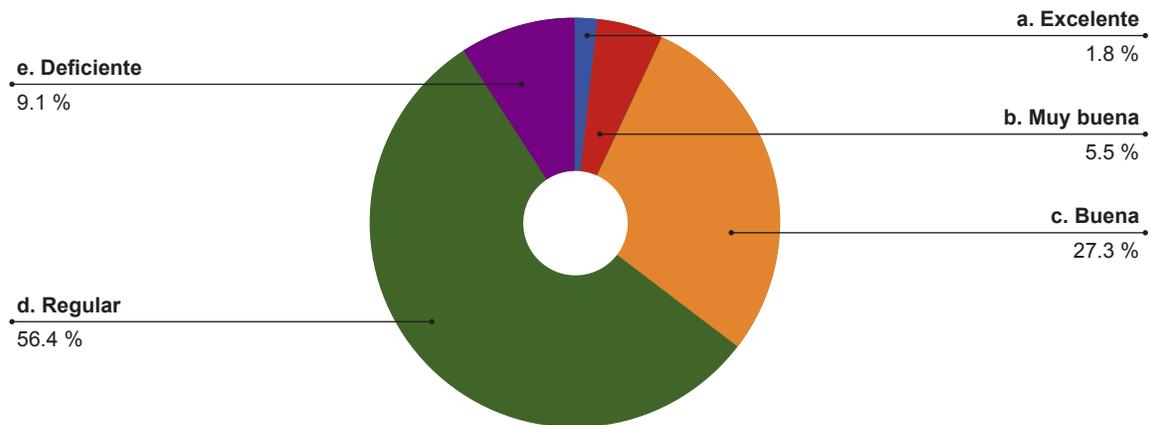
La muestra está compuesta por un total de 55 personas entrevistadas, de las cuales veinte son representantes de Estado a nivel técnico y político que han participado en el proceso de la ESCA a través de la Comisión de Seguridad de Centroamérica; diez funcionarios de organismos internacionales y cooperantes; ocho funcionarios y exfuncionarios de la SG-SICA que han participado en el proceso a nivel técnico y político de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y de la Conferencia Internacional, incluyendo a los funcionarios que actualmente están implementando los proyectos; y 17 actores de sociedad civil y sector académico.

3.1 Análisis de resultados. A continuación se presentan los resultados de las entrevistas junto con elementos de análisis tomando en cuenta el objeto de la presente investigación.

Pregunta 1.

Desde su punto de vista, ¿Cuál es su valoración respecto a los avances de la ESCA?

Gráfico 1. Resultados obtenidos de la pregunta 1



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

Dentro de los elementos mencionados en la valoración de los avances, se debe interpretar que los resultados son a partir de la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, posterior a la Conferencia Internacional. En ese sentido, la valoración de los entrevistados predomina entre lo regular/bueno/deficiente, ya que la atención se centra en los pocos recursos para implementar las diferentes acciones. Sin embargo, al matizar algunos elementos (se hará durante el análisis y desarrollo del presente capítulo) queda en evidencia que hay esfuerzos importantes en la materia.

Desde la visión de los Estados, se identifica como avance significativo el haber posicionado a nivel político la necesidad de atender el tema de seguridad en la región centroamericana y colocarla como una prioridad en la agenda internacional, así como contar con un instrumento regional que identifica acciones estratégicas y operativas en la lucha contra el flagelo de la inseguridad. A partir del proceso de la ESCA y los proyectos, independientemente de su ejecución, se ha permitido generar mecanismos de comunicación y coordinación que antes no existían (particularmente entre ministerios de Seguridad y Policía), y ese es un valor agregado difícil de medir.

Desde la visión de la SG-SICA, se considera que aún es necesario articular e integrar efectivamente las acciones nacionales con las prioridades regionales y para ello es fundamental contar con mayor apoyo de los Estados miembros. En la entrevista a Juan Daniel Alemán, ex secretario general del SICA, expresó que hace falta “un buen concepto sobre las sinergias que pueden aprovecharse entre acciones nacionales y esfuerzos regionales” y para ello se debe partir que lo regional no es la sumatoria de proyectos nacionales, sino un trabajo coordinado bajo un esquema de confianza.

En ese sentido, para lograr un proyectar una incidencia directa en la población es necesario que los Estados miembros incorporen, en sus políticas nacionales de seguridad, las acciones consensuadas de la estrategia regional de seguridad como mecanismo de complementariedad de los diferentes esfuerzos. Es de mencionar que una de las grandes limitaciones del proceso de la ESCA y sus proyectos es que no existe una estrategia a nivel regional y nacional que dé a conocer los avances y resultados de la misma para lograr un apoyo social, político e institucional.

Desde la visión de los cooperantes, los avances pueden considerarse como graduales ya que en la medida que se den resultados concretos, se tendrá el incentivo para continuar con el financiamiento. Para que el proceso madure y tenga los resultados proyectados no se puede perder de vista que la estrategia es de Centroamérica y en ese sentido se resalta la necesidad de que los Estados asignen partidas presupuestarias nacionales para sostener y ejecutar las actividades identificadas. Si bien es cierto que algunos cooperantes no han cumplido con los ofrecimientos y han optado por continuar brindando cooperación bilateral, se debe de reconocer que cooperantes como España, Unión Europea, Holanda y Finlandia han apostado en todo momento por dicho proceso. Por otro lado, se deben mejorar los mecanismos de ejecución y rendición de cuentas de la SG-SICA para generar mayor confianza en las instancias regionales y que de esta forma los cooperantes tengan garantía sobre la asignación de recursos que aportan al proceso.

Desde la visión de la sociedad civil y sector académico se considera que los avances no están acorde a las expectativas creadas durante la Conferencia Internacional. La valoración compartida por parte de la sociedad civil fue catalogada como regular, lenta y con resultados mínimos, identificando las siguientes causas como obstáculos al proceso:

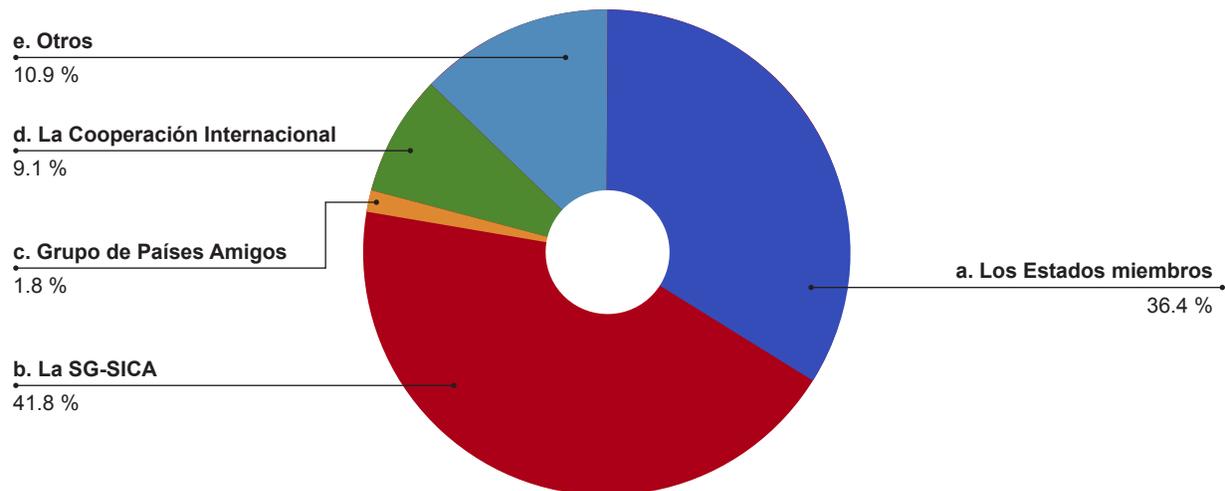
- Falta de confianza y tensiones entre Estados miembros en el plano bilateral.
- Burocracia en el funcionamiento del sistema.
- El mecanismo de toma de decisiones a través del “consenso”, que si bien da legitimidad a las acciones, también provoca que los procesos avancen a paso lento.
- Falta de claridad con el rol que se quiere de la SG-SICA, ya que inició siendo el articulador, pero a la fecha se ha constituido como ejecutor de los recursos gestionados, generando cierta reacción negativa por parte de los Estados.

Algunos de los entrevistados también consideran que en caso de haber avances, son pocos los resultados que se conocen, ya que de parte de la SG-SICA no han existido mecanismos de rendición de cuentas con la sociedad civil y las acciones de la ESCA no se han traducido en políticas públicas en todos los Estados. Al no existir mecanismos regionales necesarios para implementar políticas públicas regionales, los resultados no son tan esperanzadores.

Pregunta 2.

De los diferentes actores que participan en la implementación de la ESCA, ¿quién considera que es el que ha mostrado mayor liderazgo en el proceso?

Gráfico 2. Resultados obtenidos para la pregunta 2



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

La labor política y técnica de la SG-SICA en el proceso de revisión, actualización y priorización de la ESCA, antes y durante la Conferencia Internacional, es reconocida por la mayoría de los entrevistados. De la mano está la labor realizada por los Estados miembros del SICA, quienes fueron los verdaderos artífices de los productos generados a raíz de los consensos y la puesta en marcha de la identificación de amenazas y vulnerabilidades comunes que afectan a los países.

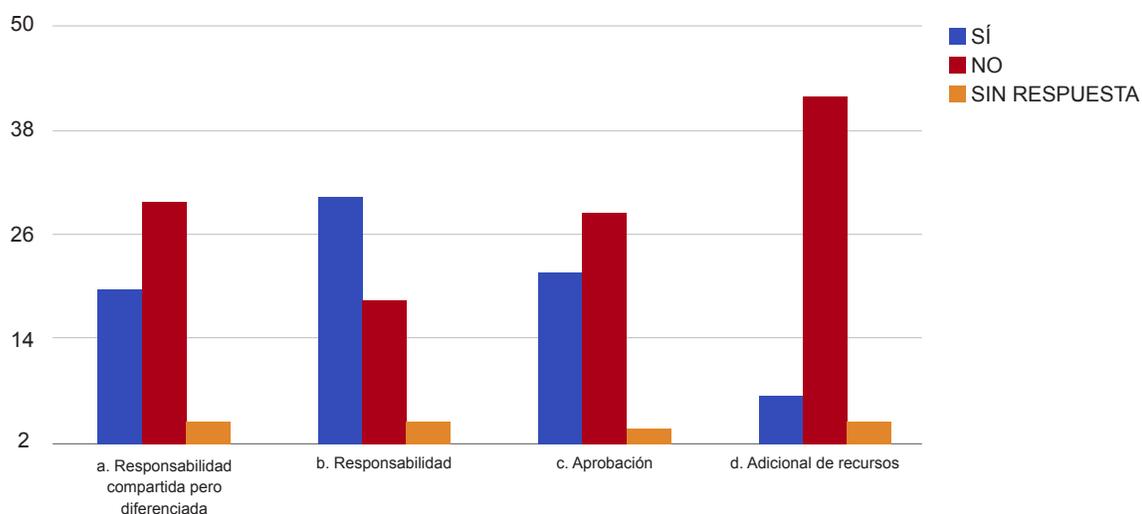
Es de mencionar que entre la SG-SICA y los Estados miembros existe una instancia regional especializada que figura como bisagra entre lo nacional y lo regional, siendo esta la Comisión de Seguridad de Centroamérica, la cual ha ejercido un liderazgo de coordinación entre el nivel político-técnico.

Por otro lado, cooperantes y sociedad civil mencionaron a las policías centroamericanas como actores con liderazgo con una posición institucional de apertura para la implementación de la estrategia de seguridad. Asimismo, el proceso de la ESCA dejó de manifiesto que el SICA puede ejercer un papel relevante para atender problemas urgentes a nivel regional. Randall Arias mencionó en su entrevista que “la ESCA es probablemente la principal historia de éxito de la Secretaría General desde su creación”.

Pregunta 3.

Durante la Conferencia Internacional se promovieron cuatro principios fundamentales para el avance positivo de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ¿considera usted que se han respetado estos principios durante la implementación de la Estrategia?

Gráfico 3. Resultados obtenidos para la pregunta 3



Principios fundamentales para el avance positivo de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

Las respuestas ofrecidas para esta tercera pregunta son diversas. Con respecto a la cuestión de la responsabilidad compartida, desde la visión de algunos entrevistados pertenecientes al ámbito gubernamental, algunos cooperantes no han asumido su rol corresponsable en el tema seguridad, lo cual se puede medir en la poca cooperación que han realizado, siempre con algunas variantes y excepciones. Además algunos países siguen viendo la ESCA como un espacio de cooperación más que como una política pública regional o corresponsabilidad. Asimismo, algunos entrevistados de la SG-SICA consideran que no es real el compromiso de algunos de los cooperantes al querer priorizar ellos mismos los problemas de la región.

Desde la visión de algunos de los cooperantes entrevistados, consideran que en los principios de la Conferencia Internacional se acordó responsabilidad compartida pero diferenciada, en donde, tanto los cooperantes, como los Estados centroamericanos, aceptan tratar los problemas de forma conjunta, por lo que estos últimos debieran también asignar recursos en los presupuestos nacionales para ejecutar acciones enmarcadas en la estrategia.

Por su parte, los entrevistados de la sociedad civil consideran que existe una brecha entre el discurso y la actuación por parte de los Estados centroamericanos y los cooperantes.

Con respecto al principio de la regionalidad, desde la visión de los representantes gubernamentales entrevistados, algunos cooperantes han cometido el error de promover agendas y acciones excluyendo a ciertos países, lo cual debilita el proceso como tal.

Los entrevistados de la SG-SICA, consideran una gran limitante la percepción de algunos de los países centroamericanos de que los proyectos son una división de fondos más que un proyecto regional, lo cual puede desvirtuar la naturaleza de los principios y del proceso mismo.

Por otro lado, algunos cooperantes aún mantienen una visión de cooperación a nivel bilateral o trilateral por encima de lo regional, posiblemente por considerar que podrían tener una menor injerencia en la ejecución de los fondos. Desde la visión de algunos entrevistados cooperantes, aceptan que en algunos casos se ha querido manejar los proyectos regionales como una suma de proyectos bilaterales, lo que deja de lado el principal valor de "lo comunitario". Se debe reconocer que cooperantes como España, Unión Europea, Holanda y Finlandia han apostado en este principio por considerarlo el valor agregado del proceso y porque se enmarca dentro del SICA.

Algunos entrevistados de sociedad civil consideran que ha existido incumplimiento desde los mismos Estados miembros, en donde pareciera que se concibe la ESCA como la suma de problemáticas con enfoque de división de la cooperación en partes iguales y no desde una perspectiva de análisis de las dinámicas de la delincuencia transnacional.

Con respecto al principio de apropiación, la visión de algunos entrevistados de la SG-SICA considera que algunos de los países centroamericanos no han logrado apropiarse ni proyectar la ESCA a nivel nacional, además de que algunos compromisos adoptados en el marco de la ESCA no son asumidos como políticas de Estado.

Desde la visión gubernamental, se resalta que los esfuerzos para avanzar han sido continuos a nivel político y técnico, sin embargo, algunos entrevistados entre los cooperantes, consideran que este elemento queda entre dicho cuando los intereses se interponen. Existe un discurso regional que se diferencia del nacional.

La sociedad civil, por su parte, considera que es difícil indicar que hay apropiación cuando no existen espacios y una metodología de participación a nivel regional y nacional.

Finalmente, existe cierto consenso entre los entrevistados con respecto a que el principio de adicionalidad de recursos es al que menos cumplimiento se le ha dado. Desde la visión de algunos entrevistados de Estado, es poco aceptable que los cooperantes quieran contabilizar los aportes bilaterales otorgados previamente a la ESCA, así como los recursos que ya estaban comprometidos, ya que va en contra del principio de adicionalidad de recursos. En ese sentido, es probable que si los Estados centroamericanos hubieran mantenido su postura y algunos no hubieran negociado cooperación bilateral a expensas de lo regional, los cooperantes hubieran cedido a muchas de las peticiones, ya que después de los ofrecimientos no hubieran querido quedar fuera de portafolio de proyectos de la ESCA. Aunado a ello, la SG-SICA ha aceptado contabilizar recursos de proyectos y programas que estaban vigentes desde antes que se llevará a cabo el proceso de la ESCA.

Desde la visión de algunos entrevistados de la SG-SICA, algunos cooperados han limitado su cooperación ya que en lugar de fondos frescos han ofrecido cooperación técnica y triangulación de fondos por medio de la cooperación sur-sur. Algunos cooperantes entrevistados manifestaron que algunos países no están dispuestos en aceptar la ejecución de la cooperación a través del SICA por la falta de confianza en los mecanismos de ejecución y rendición de cuentas.

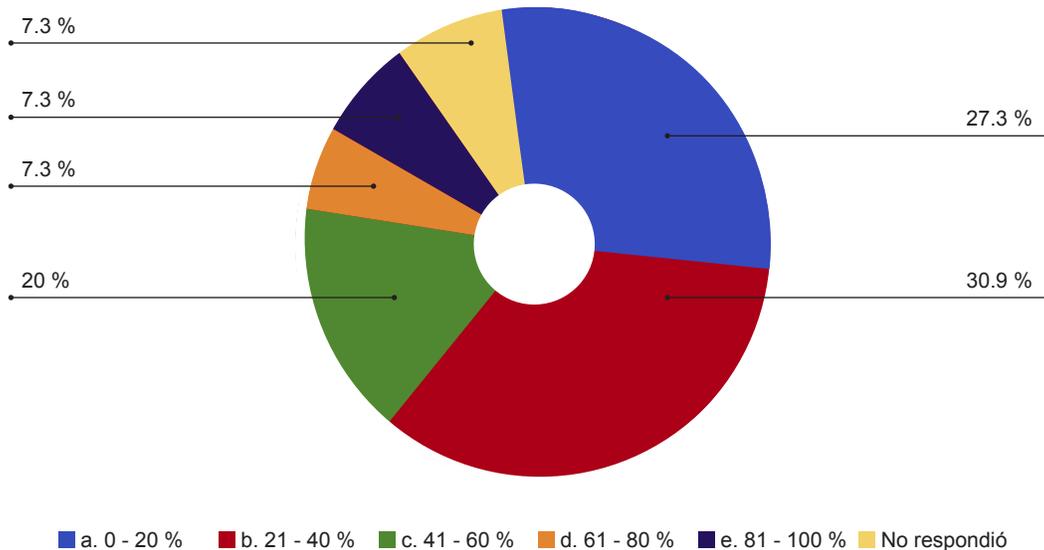
Para la sociedad civil, los principios de regionalidad y adicionalidad de recursos no debieran ser negociables.

Ahora bien el análisis tiene que enfocarse si la evaluación debe hacerse por la cantidad de recursos aportados por la cooperación, por la cantidad de recursos aportados por los países centroamericanos o por el impacto de las acciones encaminadas a la fecha.

Pregunta 4.

Desde su punto de vista ¿en qué porcentaje cree que se han logrado los objetivos planteados en el proceso de revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en 2011?

Gráfico 4. Resultados obtenidos para la pregunta 4



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

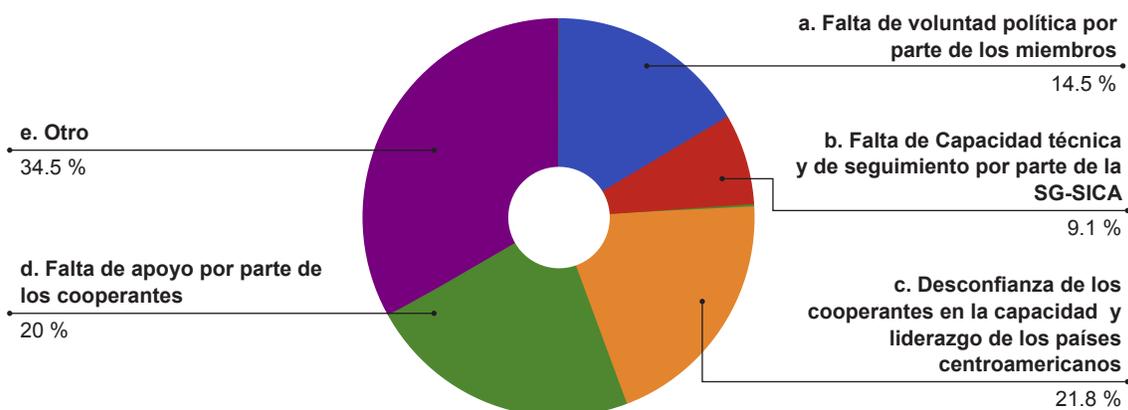
Los resultados indican que un 58.2 % de los entrevistados consideran que el logro de los objetivos planteados en la ESCA se encuentran por debajo de un 40 %, lo cual no es una valoración positiva del proceso. Los entrevistados pertenecientes al ámbito gubernamental consideran que en el tiempo que se lleva implementando la ESCA ha existido mucha burocracia por parte de la SG-SICA, lo que impide una eficiente operativización. Es importante resaltar que los equipos técnicos centroamericanos han estado en constantes reuniones de negociación y consenso, lo cual genera confianza y comunicación a favor de una integración en términos prácticos y reales.

Desde la perspectiva de los cooperantes, la valoración de los objetivos planteados es baja, ya que se piensa que la actuación, tanto de cooperantes, como de los Estados centroamericanos no está apegada a los principios de la Conferencia Internacional

Pregunta 5.

¿Cuál considera usted que es el factor que más incide para que la ESCA no avance de acuerdo a las hojas de ruta?

Gráfico 5. Resultados obtenidos para la pregunta 5



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas.

Del total de encuestados, el 34.5 % seleccionó como respuesta el inciso e., que daba la pauta para identificar “otro” factor distinto a los propuestos como respuesta y entre ellos se destaca el exceso de intergubernamentalismo, cambio de Gobierno, cambio de secretario general del SICA y limitada cooperación bajo el paraguas de “fondos frescos”. Un factor transversal que ha afectado al proceso es que con posterioridad a la Conferencia Internacional, siete de los ocho Estados miembros del SICA han estado inmersos en procesos electorales que dieron lugar a cambios de gobierno, lo cual incide en que la visión del proceso tenga variaciones y en algunos casos discrepancias. Asimismo, se dio el nombramiento de un nuevo secretario general del SICA, lo cual generó cambios en la propia estructura institucional y en las metodologías de trabajo, incluyendo la relación con cooperantes.

Por otro lado, un efecto negativo para la región fue la crisis económica internacional que provocó menos recursos disponibles por parte de algunos cooperantes.

Entre los factores de incidencia señalados por los entrevistados del ámbito gubernamental tenemos:

- La falta de disponibilidad de asignación de recursos financieros de los presupuestos nacionales.
- Obstáculos interpuestos por los cooperantes para materializar ofrecimientos/ compromisos de financiamiento.

Los señalados por los entrevistados de la SG-SICA:

- En algunos casos se ha actuado improvisadamente, aún no se asume en su totalidad el modelo de seguridad democrática.
- Confusión en la visión nacional creyendo que lo regional es una sumatoria de proyectos nacionales y la creencia que todo se recibe de la cooperación.
- Falta de contrapartidas por parte de los países centroamericanos.

Los factores desde la perspectiva desde los cooperantes:

- Falta de confianza de los cooperantes hacia la capacidad técnica del SICA.
- Muchos cooperantes no entienden el concepto de integración regional que se aplica en el seno del SICA.
- No se han logrado consensos prácticos e inmediatos por parte de los Estados.
- Burocracia interna de la SG-SICA.
- Debilidad en las capacidades técnicas de la Dirección de Seguridad Democrática (DSD).

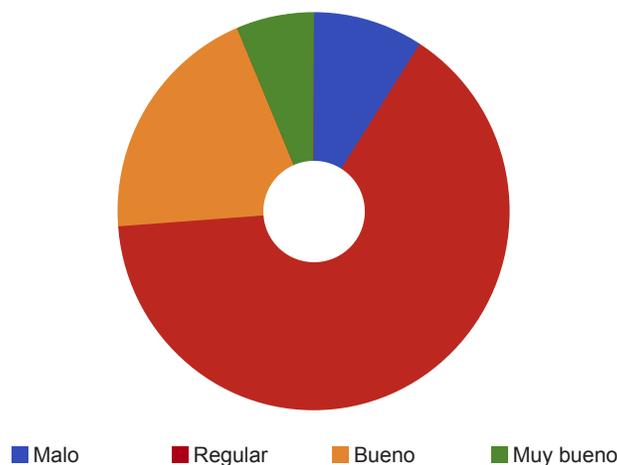
Los factores relacionados con la perspectiva desde la sociedad civil y sector académico:

- Percepción por parte de algunos cooperantes que la ESCA fue utilizada como una estrategia para la recolección de fondos, más que una estrategia común para atender la problemática de inseguridad desde la perspectiva regional.
- Falta de capacidad técnica y de seguimiento por parte de la SG-SICA (Dirección de Seguridad Democrática) a nivel de post Conferencia Internacional. Además se agrega la excesiva burocratización que lejos de permitir el avance, lo obstruyen.
- Falta de enfoque participativo de la estructura institucional regional que permita auditoría social. No existen los adecuados mecanismos de verificación y avance.
- El sistema presidencialista que caracteriza a los sistemas políticos de los países centroamericanos, aunado a la visión intergubernamentalista en la conducción del SICA, limita el alcance de un proceso de integración supranacional, lo cual incide a nivel sectorial, en este caso la seguridad democrática.
- Deficiencia organizativa de la SG para la ejecución y seguimiento de la cooperación.

Pregunta 6.

En una ponderación, donde 1 es la puntuación más baja y 10 la puntuación más alta, ¿cómo evalúa el papel que ha tenido la comunidad internacional respecto al financiamiento de los 22 proyectos con base en los principios de alineación, apropiación y armonización, establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo?

Gráfico 6. Resultados obtenidos para la pregunta 6



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas

Dentro de los señalamientos más mencionados se encuentran que la asignación de recursos ha sido con base en intereses de los cooperantes y no precisamente de los centroamericanos, considerando que se han centrado en brindar cooperación técnica (asistencias técnicas, cursos de capacitación y seminarios). Además, algunas decisiones las ha priorizado el cooperante en función de la naturaleza de los fondos y de acuerdo a su visión y prioridades.

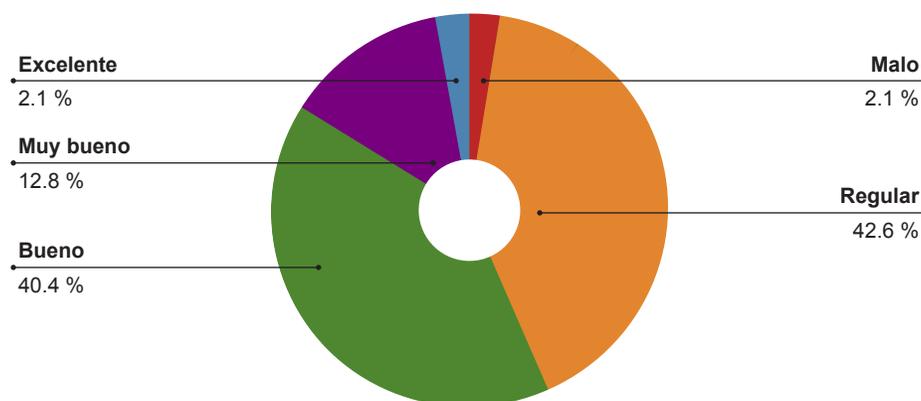
A manera de análisis se debe resaltar que los ofrecimientos mencionados en la Conferencia Internacional se quedaron en gran medida en “el discurso, y lo que han financiado ha sido para iniciar algunos proyectos”. Sin embargo, se hace necesario reflexionar que la comunidad internacional no tiene la responsabilidad del financiamiento de los proyectos de la ESCA, ya que su cooperación es complementaria a los esfuerzos y recursos nacionales.

Según el “Informe ejecutivo de la SG-SICA sobre avances del portafolio de los 22 proyectos de la ESCA” (2013), se destaca el acompañamiento técnico y financiero de España y la UE, permitiendo que el SICA determine en gran parte el modelo de intervención y actividades de los proyectos. Algunos entrevistados representantes de la cooperación indicaron que “sería necesario un mayor liderazgo de los donantes con la SG-SICA y los Estados”.

Pregunta 7.

En una ponderación donde 1 es la puntuación más baja y 10 la puntuación más alta, ¿qué calificación le asignaría a la SG-SICA en el rol asignado para dar seguimiento a las acciones relacionadas a la ESCA?

Gráfico 7. Resultados obtenidos para la pregunta 7



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

Es fundamental matizar las valoraciones que se presentan en este trabajo de investigación con respecto a esta pregunta, ya que los resultados contrastan con los resultados de la pregunta 2, que reconoce a la SG-SICA como el actor con más liderazgo en el proceso de la ESCA desde la perspectiva de gestión y articulación política. Este reconocimiento no es el mismo cuando se requiere calificar el rol de la SG-SICA en el seguimiento de las acciones de la ESCA por parte de la DSD, demostrando que existen valoraciones encontradas.

De acuerdo al análisis desde una perspectiva gubernamental, se podrían identificar tres grandes causales que afectan la valoración de la SG-SICA en el seguimiento de las acciones de la ESCA, siendo los siguientes:

- Falta de continuidad a nivel político en la Secretaría General.
- Cambios/destituciones de funcionarios de la DSD.
- La escasa financiación de la ESCA por parte de los Estados miembros del SICA.

Algunos entrevistados destacados resaltaron que:

[...] el papel post conferencia de la SG-SICA fue valioso, aunque se vio afectado

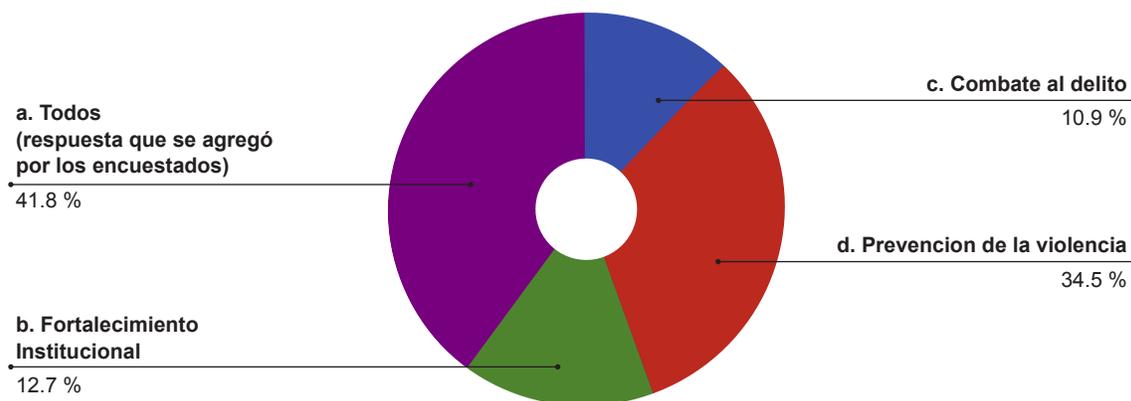
cuando dejó influir más por la Cooperación Internacional que por los Estados (no supo mantener atención y cohesión). Al final del año 2012 pareció perder de vista el criterio que los proyectos debían ser ejecutados por las instituciones nacionales y cayó en la tentación de acumular fondos para ejecutar. Las debilidades de la Dirección de Seguridad Democrática han complicado el desempeño 2013-2014.

De esta y otras opiniones, se desprende que los Estados miembros y la SG-SICA deberán valorar la expansión de la DSD para lograr un seguimiento y coordinación efectiva de la estrategia, incluso en algunos espacios se ha mencionado la posible creación de una Secretaría de Seguridad Democrática pero esto dependerá de una decisiva voluntad política al más alto nivel.

Pregunta 8.

Desde su punto de vista, ¿cuál es el componente más importante de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica?

Gráfico 8. Resultados obtenidos para la pregunta 8



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

De inicio, es de mencionar que el componente sobre rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria no tuvo ninguna valoración, lo cual representa un claro reflejo de la poca atención que ha tenido el tema en el marco de la estrategia de seguridad.

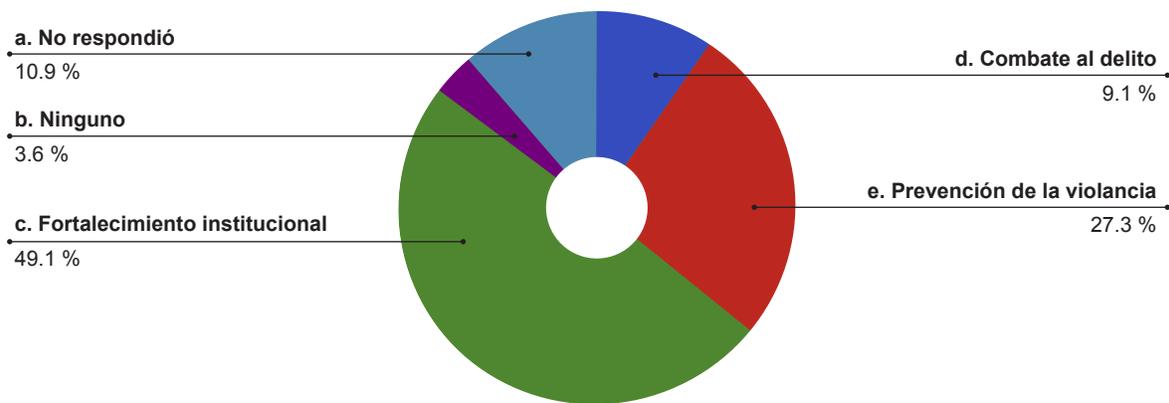
Por otro lado, un alto porcentaje de los entrevistados indicaron que el valor agregado de la ESCA es la implementación de los cuatro componentes al mismo nivel, tomando en cuenta la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva integral ya que todos son importantes y se relacionan entre sí, elemento que comparto como investigador del presente trabajo. El hecho de que no se atiende uno de ellos implicaría el fracaso parcial o total de los otros, tomando en cuenta que el tema de seguridad es multidimensional y las acciones y actividades de los 4 componentes comparten

un objetivo en común. Posiblemente una de las debilidades del proceso es que ni en la Estrategia ni en los proyectos se define la articulación de acciones entre los cuatro componentes, por lo que de forma indirecta pareciera que cada componente es autónomo.

Pregunta 9.

Desde su punto de vista, ¿cuál es el componente de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que ha presentado más avances a la fecha?

Gráfico 9. Resultados obtenidos para la pregunta 9



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

El componente sobre rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria no tuvo ninguna valoración. El componente de fortalecimiento institucional es el que tiene un reconocimiento expreso por los entrevistados, tomando en cuenta los avances que se tienen en la materia. En ese sentido, es el componente que posee resultados más claros en comparación con los otros, tanto a nivel cualitativos, como cuantitativos.

El boletín de información del componente de fortalecimiento institucional (2014) destaca como ejemplo el proyecto de profesionalización y tecnificación de las policías e instancias de seguridad y justicia a nivel nacional y regional y la modernización con visión regional de las instancias nacionales encargadas de la seguridad en Centroamérica.

Desde la perspectiva de algunos entrevistados del ámbito gubernamental, se considera que el éxito del componente de fortalecimiento institucional se debe a que los cooperantes se han dedicado a apoyar el tema de la capacitación y tecnificación. Sin embargo, se señala que la mayor parte del financiamiento está enfocado en seminarios y no en financiamiento para logísticas y re-potencialización de equipos e insumos para el combate al delito.

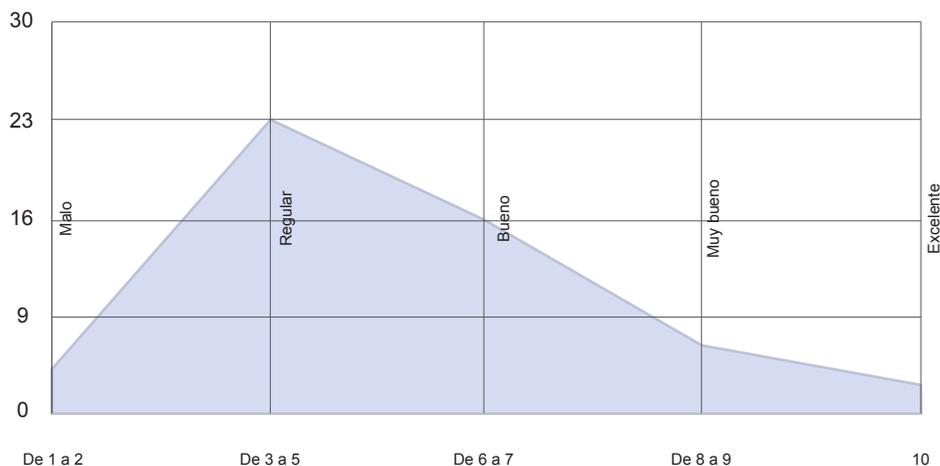
Desde la perspectiva de los algunos entrevistados entre los cooperantes, consideran que la cooperación en prevención da buena visibilidad al donante, es más fácil de aprobar por los parlamentos nacionales y de ejecutar.

Por su parte, entrevistados de la sociedad civil mencionaron que el componente de fortalecimiento institucional es de los pocos que cuenta con un enfoque sistémico en sus actividades, lo que permite que haya un interés mayor por parte de los cooperantes. En la medida que avance la ejecución será necesario medir los niveles de impacto.

Pregunta 10.

En una ponderación donde 1 es la puntuación más baja y 10 la puntuación más alta, ¿cómo califica la voluntad de los países para que avance la ESCA bajo los objetivos trazados en 2011?

Gráfico 10. Resultados obtenidos para la pregunta 10



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

Es una realidad que la ESCA ha avanzado gracias a la voluntad de los Estados en la identificación de acciones prioritarias y en la definición de un portafolio de proyectos adaptado a criterios comunes, defendiendo en todo momento los principios en los cuales se inspiró el proceso. Lastimosamente los cambios de gobiernos nacionales han impedido que se mantenga ese esfuerzo en el tiempo, cediendo ante presión de algunos cooperantes en flexibilizar y en algunos casos renunciar a algunos de esos principios.

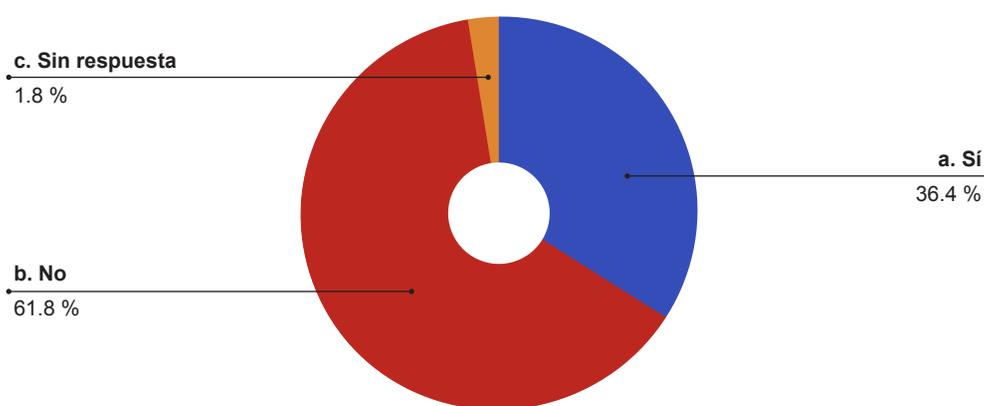
Por otro lado, algunos países comenzaron a utilizar un discurso en donde manejar el tema de seguridad desde la visión regional no era lo más apropiado en defensa de los criterios de seguridad nacional. Es evidente que el tema de seguridad es una prioridad en las agendas nacionales y la agenda regional se relega a un segundo plano

y no se le potencia como un espacio aglutinador, sino como un espacio de competencia por los recursos. Esta falta de persistencia refuerza la percepción de los cooperantes de que el proceso no es sólido y que los Estados no tienen capacidad de apropiación y continuidad.

Pregunta 11.

Considera que a futuro se podrán implementar los 22 proyectos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, o se hace necesaria una reforma al proceso.

Gráfico 11. Resultados obtenidos para la pregunta 11



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la entrevista

Se identificaron diversos factores que reflejan los obstáculos a la implementación de los 22 proyectos, siendo los siguientes:

Desde la perspectiva gubernamental:

- Existe un desgaste en los equipos técnicos de los Estados al percibir que al no tener mayores resultados en los 8 proyectos inicialmente priorizados, es difícil que los 14 restantes sean trabajados con el mismo ímpetu y compromiso.

Desde la perspectiva de la SG-SICA:

- Retardo evidente por parte de los Estados.
- Ausencia de una adecuada estrategia para captación de fondos.
- Escasez de recursos nacionales.

Desde la perspectiva entre los cooperantes:

- Existen proyectos que realmente deben ser asumidos en el marco nacional.
- Si se considera que la implementación depende solo del financiamiento de la cooperación, posiblemente no se ejecuten los 22 proyectos.

Desde la perspectiva de la sociedad civil:

- Demasiada burocracia e inmovilismo por parte de la SG-SICA.
- Es necesario un seguimiento regional y el SICA actualmente carece de los recursos técnicos y financieros para realizarlo. Asimismo, las presidencias *Pro Tempore* -PPT- no ejercen el liderazgo para su implementación, por lo que la ESCA queda relegada a un segundo plano.

La segunda parte de la pregunta relacionada a la necesidad de una reforma al proceso, el 96.4 % de los entrevistados concuerdan que sí es necesaria, mencionando diferentes procedimientos para llevar a cabo la misma, tales como: revisión, renegociación, modificación sustantiva, reformulación, replanteamiento, actualización, revitalización, reforma parcial, readaptación, redefinición, relanzamiento y, adecuación.

Desde la perspectiva gubernamental:

- Existe una nueva realidad después de 2011 por lo que es necesario realizar una actualización de la coyuntura regional en materia de seguridad.
- Continúa interés de los Estados centroamericanos por avanzar en la estrategia.
- Necesidad de sentar nuevas bases de cooperación.
- Los factores políticos, económicos y sociales de la región han tenido variaciones.
- Los procesos de revisión deben ser flexibles para confirmar su vigencia.

Desde la perspectiva de la SG-SICA:

- Necesidad de redefinir con más precisión los objetivos y resultados esperados para cada componente, así como los indicadores de impacto, evaluación y seguimiento, tomando en cuenta las prioridades con base en el nuevo escenario de violencia.

Desde la perspectiva entre los cooperantes:

- Variar la visión de la ESCA como una estrategia para atender las amenazas a la seguridad en la región y no como un mecanismo para conseguir fondos.

- Repensar cual es el valor agregado de actuar como región y de forma conjunta.

Desde la perspectiva de sociedad civil y sector académico:

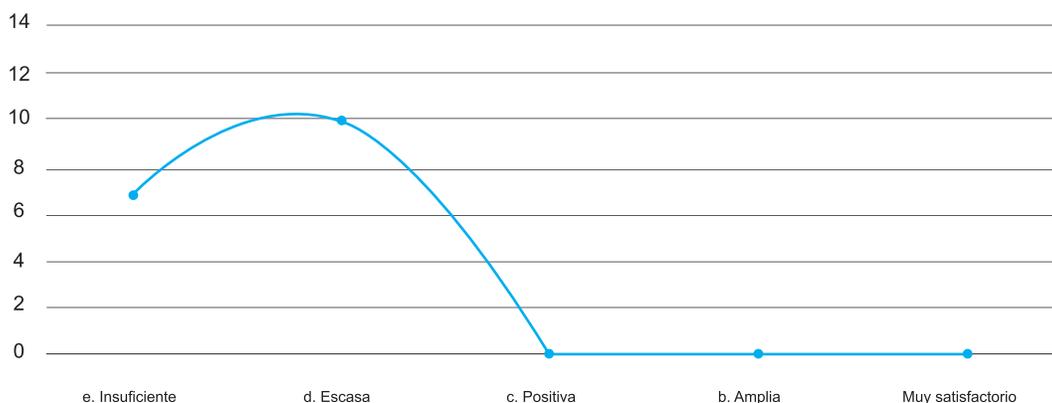
- Adecuar el proceso a las necesidades de la población, bajo consultas participativas y comunitarias y no solo desde las autoridades y técnicos gubernamentales.
- Cambiar el enfoque por más prevención, inversión social, cultural democrática y participación ciudadana.
- Replanteamiento más global que atienda las causas estructurales relacionadas a la agenda de desarrollo.

Después de analizar los elementos aportados por los entrevistados, es importante reflexionar y poner en la agenda regional el debate sobre la reforma del proceso, no solo el de la ESCA, sino también el actual modelo de integración regional del SICA, ya que el mismo puede constituirse como un factor que limita el alcance del cumplimiento de los 22 proyectos. Lo anterior se hace más evidente ante un sistema intergubernamental en donde los procesos pueden estancarse o no avanzar conforme lo esperado.

Pregunta 12.

¿Cuál es su valoración respecto a la participación de la sociedad civil en el desarrollo de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica?

Gráfico 12. Resultados obtenidos para la pregunta 12



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las entrevistas

La escasa participación de la sociedad civil, dejando de lado la decisión de alto nivel de que el proceso fuera eminentemente de Estado, también se debe a que la CC-SICA no aglutina ni representa a la sociedad civil. Previo y durante el proceso de la ESCA no se contó con la participación de organizaciones especializadas en temas de seguridad y justicia.

García (2007, p.149), considera como fracaso relativo del Tratado Marco de Seguridad Democrática, que pueden aplicarse a la ESCA, la “poca participación de la sociedad civil en el proceso de discusión y redacción, falta de coordinación entre las distintas instituciones responsables de su implementación y falta de un calendario de compromisos...”.

Por otro lado, el CC-SICA está sometido a un cuestionamiento institucional que pone en duda su capacidad para mejorar la interlocución necesaria que exige un proceso como la ESCA, el cual requiere una mayor apertura y participación de otros sectores. Algunos entrevistados consideraron que no existe claridad desde el SICA, los Estados y la propia sociedad civil sobre cuál debiera ser el rol de estos últimos con la ESCA. Sin embargo, la sociedad civil, por su conocimiento y presencia en sus respectivas comunidades, podría ser un aliado muy valioso para el desarrollo de la estrategia. Otros expertos subrayaron que el valor de la sociedad civil en la ESCA, al igual que en el conjunto del sistema es múltiple, fundamentalmente tres: legitimación del proceso político, participación constructiva y la solicitud de transparencia y rendición de cuentas. La participación de la sociedad civil en el proceso ha sido más bien simbólica y de un discurso oficial legitimador para mostrar unidad regional. Incluso, en algún momento existió temor por parte de los Estados en tener que compartir los recursos con la sociedad civil.

Dentro del rol que debiera tener la sociedad civil en un proceso como la Estrategia de Seguridad de Centroamérica se pueden mencionar los siguientes:

- Estar representada consultivamente en cada espacio institucional de toma de decisiones.
- Asumir un rol más activo y estar estratégicamente alineada con el proceso regional e involucrada en su implementación.
- Participación en la definición de políticas, planes, programas y generar auditoría social para el fortalecimiento del quehacer intergubernamental regional.

Conclusiones

En el presente trabajo se han revisado algunos elementos de la integración y se han analizado los compromisos surgidos de la Conferencia Internacional de Seguridad. La conferencia permitió una respuesta conjunta y coordinada ante el problema de la inseguridad a través de la integración centroamericana. Tras esta contextualización, hemos procedido a evaluar los compromisos y posturas que han tenido los actores principales en la implementación de la ESCA. De este proceso de investigación se presentan las siguientes conclusiones:

- Las entrevistas permitieron identificar elementos importantes para el análisis, así como valoraciones respecto al grado de cumplimiento y compromiso por parte de los actores que participan en proceso de implementación de la ESCA, resaltando:

- Existe una valoración general de los avances de la ESCA que oscila entre bueno y regular.
- Existe un reconocimiento del liderazgo de la SG-SICA y de los Estados en la implementación de la ESCA.
- Queda en evidencia que la implementación de varios proyectos de la ESCA hasta la fecha no es acorde a los principios adoptados en la Conferencia Internacional.
- Los entrevistados tienen la percepción de que el porcentaje de logro de objetivos planteados no pasa del 60 %.
- Los factores que más inciden contra el avance de la ESCA son la desconfianza de los cooperantes en la capacidad y liderazgo de los países centroamericanos, el intergubernamentalismo y los cambios de gobiernos.
- El proceso de la ESCA permitió a los países generar espacios de negociación y consenso a nivel técnico y político (apropiación del proceso), lo que directamente favorece el proceso de integración regional. A la vez deja en evidencia que para poder alcanzar resultados con mayor impacto, se hace necesario reformar a mediano y largo plazo el modelo de integración adoptado en la región. Bajo este modelo imperante, la regionalidad seguirá siendo un ideal más que una realidad.
- El proceso de la ESCA y la Conferencia Internacional propuso a la comunidad internacional cambios en su visión de otorgar la cooperación a la región centroamericana, proponiendo el criterio de apoyo con base en las prioridades y necesidades de los Estados centroamericanos (alineamiento y armonización). Dicha postura centroamericana no es del agrado de algunos cooperantes, quienes en otros momentos han asignado la cooperación basado en criterios e intereses particulares.
- El intergubernamentalismo ha sido una barrera contra la que se ha enfrentado la ESCA y sus proyectos, ya que existe alta dependencia en la toma de decisiones por parte de los Estados. Esta situación lejos de facilitar la eficacia de la ayuda, se puede constituir como un obstáculo negativo, ya que genera burocratización de procedimientos y decisiones.
- En términos de cooperación es evidente que algunos países centroamericanos y cooperantes aún apuestan más por lo bilateral que lo regional (resistencia a la regionalidad, con efecto directo al alineamiento y armonización). Dichas actitudes pueden considerarse “dañinas”, ya que ponen en riesgo el avance del proceso de integración con efectos negativos en la implementación de la ESCA.
- La Estrategia de Seguridad de Centroamérica es un proceso de mediano y largo plazo basado en 2 características: gradualidad y progresividad. El gran reto es que en la medida que se incremente la confianza y se generen resultados, los

mismos Estados se apropien, y adopten mayor sentido regional. La ESCA y la Conferencia Internacional abren la puerta para que se ponga en la agenda del debate lo que se entenderá por regionalidad, cómo los Estados van a asumir ese principio y cómo van a manejarlo con la cooperación.

- Los principios adoptados en la Conferencia Internacional no se han respetado al 100 % en la dinámica de la aceptación/asignación de recursos. Sin embargo, para mantener la naturaleza y el espíritu del proceso, se requiere mantener por lo menos los principios de regionalidad y adicionalidad de recursos, los cuales no debieran ser negociables y todos los actores debieran plegarse a este compromiso. Este constituye un verdadero reto.
- Si bien es cierto, la estrategia de seguridad y su portafolio tienen previstas una serie de acciones integrales para mejorar la seguridad de la región, se debe tomar en cuenta que el modelo de seguridad democrática adoptado por Centroamérica va más allá de la visión de la seguridad pública/ciudadana. Por lo anterior no debe perderse de vista que dicho modelo es parcialmente atendido por la estrategia y la Conferencia Internacional.
- La socialización y la búsqueda de recursos para implementar los proyectos de la ESCA no debe verse como una función que debe ejercer solamente la SG-SICA, ya que es una posición conjunta que requiere de acciones unificadas y de integración en espacios bilaterales y multilaterales. Al mismo tiempo, la estrategia debe verse reflejada en las agendas de las PPT del SICA y en las políticas públicas de seguridad a nivel nacional.

Este catálogo de conclusiones nos permite elevar una serie de propuestas de mejora, retos y recomendaciones:

- Realizar una evaluación de medio término de la estrategia de seguridad y sus proyectos, a través de una “Conferencia 2015” para identificar los avances, aciertos y desafíos desde la perspectiva política, técnica, financiera y de cooperación del proceso de implementación, incluyendo la revisión de principios en la Conferencia Internacional 2011. Tomar en consideración que en el 2014 se cierra la vuelta de todos los países en la coordinación de la PPT. Dicha evaluación también serviría como un mecanismo de reapropiación por parte de los mismos Estados miembros del SICA.
- Revisar los contenidos estratégicos de la ESCA en la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad de Centroamérica del SICA, para que le den de nuevo un valor político regional al tema, tomando en cuenta los cambios de gobiernos en la región.
- Revitalizar los principios de apropiación y adicionalidad de recursos por parte de los Estados centroamericanos a través de la puesta en marcha de algunas acciones

de los proyectos no atendidos por la cooperación, redimensionándolos con la capacidad de financiación nacional por medio de los presupuestos nacionales.

- Elaborar y ejecutar una estrategia al más alto nivel (presidentes y cancilleres) para la obtención de financiamiento de los proyectos de la ESCA, siendo de suma importancia realizar acercamientos con otros países que puedan tener potencial.
- Fortalecer la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA para que pueda atender de forma eficaz y eficiente la implementación de la estrategia y sus proyectos, y a la vez puedan establecer las sinergias necesarias entre los actores que participan.
- Crear unidades técnicas específicas en los países que permitan coordinar los esfuerzos nacionales con una perspectiva regional (podrían ser las direcciones de Integración o de Cooperación de las cancillerías).
- Revisar los principios del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica por parte de la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA para que se asuma una agenda de trabajo regional en atención a los objetivos estratégicos, responsabilidades y funciones asignadas a la Comisión de Seguridad de Centroamérica en el artículo 52 del citado tratado.
- Realizar por parte de la SG-SICA/DSD un estimado de las contrapartidas nacionales que han tenido los Estados centroamericanos desde el 2010 hasta la fecha con el proceso de revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y sus proyectos. Eso representa una contrapartida importante y permite mostrar a los cooperantes el compromiso político y técnico de la región.

Independientemente de los aciertos y desaciertos que se han identificado en la implementación de la ESCA y sus proyectos, debe de reconocerse la relevancia e importancia del proceso en el marco de la integración centroamericana. Es importante preservar su desarrollo en la agenda regional, así como la continuidad del acompañamiento de la comunidad internacional. Al final de cuentas este proceso es el medio para mejorar la situación de seguridad en la región a favor de los ciudadanos centroamericanos.

Referencias

Arias, R. (2011). Gobernanza de la seguridad y Estado de derecho en Centroamérica: nuevos déficits democráticos. Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Recuperado de la base de datos UCRIndex.

- Banco Mundial. (2011). Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf
- Caldentey del Pozo, P. (2010). Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores. En P. Caldentey del Pozo & J.J. Romero Rodríguez (eds.). *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada*. El Salvador.
- Chacón, A. (2012). *La cooperación internacional en el ámbito del Sistema de la Integración Centroamericana y la Agenda de Seguridad Regional. Ponencia presentada en seminario internacional "Cooperación en materia de seguridad en Centroamérica"*. Costa Rica: Flacso- Aecid.
- Chorro, M. (2010). Desafíos de la institucionalidad de la integración regional: una visión desde la perspectiva del cambio institucional y la producción de BPR. En *Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica (Capítulo 1)*. Recuperado de <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/491008079.pdf>
- García, J. (2007). La seguridad humana en Centroamérica: ¿retorno al pasado? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Recuperado de la base de datos EBSCO Host.
- Matul Romero, D. (2012). De Condeca al Tratado Marco de Seguridad Democrática: cambios y desafíos de la seguridad regional. En Serbin, A.; Martínez, L. y Ramanzini, H. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe 2012. El regionalismo "postliberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos (Sección 2)*. Recuperado de <http://www.integracionycooperacion.org/wp-content/themes/enfold/documentos/cries-anuario2012.pdf>
- Malamud, A. (2010). Conceptos, teorías y debates sobre el regionalismo. En *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea*. Recuperado de <http://ucavirtual.org/eval/mod/folder/view.php?id=466>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -Unodc-. (2012). Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Recuperado de la base de datos de United Nations Library Geneva.
- Salazar Grande, C. (Comp.). (2011). Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. (3.ª ed.). El Salvador: Secretaría General del SICA.

Santos Carrillo, F. (2013). Sociedad civil e integración regional centroamericana. Colección Estudios Centroamericanos n.º 3. Córdoba, España y San Salvador: Fundación ETEA-Aecid.

Santos Carillo, F. y Caldentey del Pozo, P. (2011). El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social. En VV.AA. *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Madrid y Buenos Aires: Editorial Icaria & Cries.

Capítulo 8.

Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial 2010-2030: un análisis sobre las potencialidades que la integración regional ofrece para el desarrollo

Estefany Rocío Mata Amaya

Introducción

La pobreza en los países centroamericanos tiene una profunda connotación rural. De acuerdo a un estudio realizado por la Cepal, la pobreza rural es la más extendida, pues dos de cada tres habitantes del campo son pobres en el istmo centroamericano. La importancia y la complejidad de los problemas rurales centroamericanos, que son de naturaleza estructural y resultan de largos procesos históricos, requieren de acciones decisivas que deben abordarse de manera integral. Uno de los principales temas centroamericanos no resueltos son los elevados índices de pobreza rural de los países del istmo centroamericano, sobre todo si se considera que lejos de disminuir los índices de pobreza y desigualdad en el mundo rural, han aumentado en los últimos 20 años. Así lo demuestra el estudio elaborado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -RIMISP-, titulado “Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011”, que con datos y análisis de expertos, evidencia las enormes inequidades territoriales en materia de pobreza y desigualdad en América Latina.

El mundo rural centroamericano se caracteriza por concentrar un alto porcentaje de la población que vive en situación de pobreza. Los problemas regionales exigen soluciones regionales, o por lo menos ser abordados desde un enfoque regional. En ese sentido, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert) es una estrategia novedosa, no solo porque ha sido construida a través de un proceso participativo amplio que ha permitido a sectores locales, nacionales y regionales involucrarse de manera plena, sino también porque es una iniciativa regional con una capacidad potenciadora de transformar los territorios rurales de la región, zonas que históricamente no habían sido prioridad en la agenda de integración regional.

En la propia Ecadert se afirma que la estrategia responde a una necesidad de las sociedades centroamericanas, y a las demandas de los países de enfrentar obstáculos estructurales al que se enfrentan los territorios rurales de la región centroamericana. El texto de la Ecadert establece que esta estrategia “busca generar oportunidades y fortalecer capacidades para que la población de los territorios rurales pueda mejorar significativamente la calidad de vida de ellos” (Ecadert, 2010, p. 11). La Ecadert se

enmarca en el proceso de integración regional, y podría ser considerada como una iniciativa encaminada a generar un bien público regional. La estrategia se ubica claramente en la dinámica del rango de acción de la integración centroamericana: es el cumplimiento de un mandato presidencial y fue aprobada no solo por su Consejo de Ministros, sino por la Reunión de Presidentes, el principal órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Esta estrategia no se reduce solo al ámbito económico y comercial, sino que su visión de desarrollo es mucho más profunda y no se trata solo de salir de la situación de pobreza. La Ecadert no es simplemente una estrategia de lucha contra la pobreza; lo que está detrás de esta estrategia es el bienestar, el buen vivir. Por ello se rescatan valores y aspectos ligados con la identidad de los pueblos con el territorio, la multiculturalidad, la protección al medio ambiente, la construcción de un diálogo participativo e incluyente. La Ecadert pretende orientar el abordaje, no solo de la pobreza, sino que va un paso más allá y lo que busca es generar el bienestar de los ciudadanos; es decir “el buen vivir”. En este nuevo paradigma del buen vivir se plantea también una ruptura conceptual con la noción de desarrollo, pues el buen vivir propone una estrategia a largo plazo que se articula en torno a la reproducción ampliada de la vida. De acuerdo a Magdalena León T. (2010) el buen vivir es entendido como una vida en armonía de los seres humanos consigo mismos, con sus congéneres y con la naturaleza. Es precisamente este espíritu en el que se concibe la Ecadert. Es por ello que la estrategia contempla el desarrollo rural territorial desde un enfoque amplio. Tomando como punto de partida que lo rural no es un tema exclusivamente agrícola sino que es un fenómeno mucho más complejo que abarca temas como protección de medio ambiente, diversidad cultural, inclusión de la perspectiva de género, identidad con el territorio, etc.

1. Marco institucional

La formulación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 fue un mandato emanado durante la XXXIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA (Honduras, 5 de diciembre de 2008). La Ecadert es un instrumento de desarrollo regional aprobado por el Consejo Agropecuario Centroamericano en marzo de 2010 y avalada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el 29 de junio de 2010, en Panamá. Vale la pena mencionar que el mandato presidencial fue gestionado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericana (SE-CAC), por consiguiente la Ecadert tiene un origen sectorial, aunque se trate de una propuesta intersectorial y esté relacionada con otras políticas o estrategias regionales.

El horizonte temporal de la Ecadert es de veinte años: 2010-2030; sin embargo, en este artículo se ha analizado el período 2010-2013 de ejecución de la Ecadert. Los primeros cuatro años de ejecución se han abordado así: período 2010-2011 como fase preparatoria y de ejecución inicial y período 2012-2013 como fase de realización de actividades de implementación. Estas incluyen los primeros 23 proyectos desarrollados con financiamiento del Fondo Regional de apoyo a la puesta en marcha de la Ecadert,

correspondientes a la primera y segunda convocatoria, cuya ejecución terminó en diciembre de 2013.

La estrategia se ha implementado en los ocho países miembros del SICA: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. El desarrollo de la Ecadert es liderado por la SE-CAC, y ha contado con el apoyo técnico del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que coordina la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial (PRAT). Además, desde el 2010 ha contado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aecid), a través del Fondo España-SICA. Mientras que la República de China (Taiwán) se sumó al apoyo de la Ecadert en el año 2013.

La Ecadert tuvo 26 consultas regionales, nacionales y territoriales en Centroamérica, seguidas por siete talleres nacionales de devolución, discusión y validación crítica. La propuesta se discutió también en foros virtuales y se sometió a crítica experta. En este proceso participaron más de 900 representantes de la sociedad civil, oenegés, centros de investigación, instituciones públicas incluyendo entidades o autoridades nacionales y locales (Ecadert, 2010 p. 44). Este carácter participativo de su formulación y revisión ha sido clave para las sinergias y articulaciones entre los actores implicados a nivel local, nacional y regional.

Esta estrategia representa un proyecto de conjunto y de construcción de futuro para los países centroamericanos, y utiliza el marco regional para promover el desarrollo de los territorios rurales y cambiar la vida de las personas de estas zonas. Uno de los aspectos más interesantes de la Ecadert consiste en que tiene la capacidad de llegar directamente a los territorios, permitiendo de esta forma que los beneficios de la integración puedan ser más concretos, palpables y tangibles para incrementar la calidad de vida de los y las centroamericanas, cuyo bienestar es el principal fin de este proceso.

2. Análisis y discusión de los resultados

Para la puesta en marcha de la Ecadert y la definición de los territorios y proyectos que participaron en el Fondo Regional de apoyo a la puesta en marcha de la Ecadert, se definieron tres tipos de territorios: a) territorios focales, que debido a sus características socioeconómicas y en función de un conjunto de criterios, son considerados como prioritarios por los países; b) territorios transfronterizos, son territorios aledaños ubicados en la zona fronteriza entre 2 o 3 países (presentan continuidad espacial), por lo que son gestionados entre dichos países y; 3) territorios discontinuos o afines, no tienen continuidad espacial (no son aledaños), sino que se encuentran separados y ubicados en distintos países. Los territorios afines presentan características, problemáticas y potencialidades afines. Sus habitantes pueden compartir modos de vida asociados a una identidad cultural o a determinados agroecosistemas, ambientes marino-costeros, etc.

El primer territorio transfronterizo se concretó en octubre de 2012 mediante la firma de solicitudes formales de reconocimiento e incorporación del Territorio Transfronterizo Sur Alto que incorpora a los municipios de Coto Brus y Buenos Aires (Costa Rica) y al municipio de Renacimiento (Panamá). Por otra parte, uno de los mejores ejemplos de un territorio afín lo representa la comunidad garífuna en Centroamérica. Principalmente porque los garífunas son un pueblo que tiene una identidad propia, un idioma, una cosmovisión, principios, valores y expresiones culturales y también conocimientos y prácticas ancestrales enmarcados a su territorio.

Para la primera y segunda convocatoria se ejecutaron únicamente proyectos en territorios focales, y no se puso en marcha ningún proyecto en un territorio transfronterizo o afín. Esto se debe a que, al momento de las convocatorias, no había ningún territorio afín ni ningún territorio transfronterizo reconocido o identificado. En la tercera convocatoria, sí participaron los tres tipos de territorios. Esto demuestra que los proyectos de la Ecadert y del Fondo Regional son un proceso aún en construcción. De las primeras convocatorias se ha tenido la experiencia para ir ampliando las capacidades institucionales y mejorando los procesos.

Las primeras dos convocatorias marcan la primera experiencia de la puesta en marcha de los proyectos del Fondo Regional y de la Ecadert, pero también por ser las primeras iniciativas no funcionaron a cabalidad. Hubo limitaciones tanto para el diseño como para la ejecución. Es importante marcar cómo con cada convocatoria se ha ido ampliando el alcance de los proyectos, así por ejemplo durante la primera participaron 6 países (Guatemala y Belice no participaron), en la segunda ya participaron los ocho países del SICA.

En el primer cuatrimestre del 2012 se concretó el proceso de concurso de la I Convocatoria del Fondo Regional de apoyo para la ejecución de la Ecadert con recursos del Fondo España-SICA. Se presentaron 36 proyectos de los cuales finalmente se seleccionaron 9 proyectos correspondientes a seis países (exceptuando a Belice y Guatemala) asignándose a dichos proyectos un monto de US\$ 1.4 millones, provenientes de una subvención de la Aecid para este fin.

Para la segunda convocatoria se recibieron un total de 29 postulaciones. Para la evaluación de las propuestas y como parte de las lecciones aprendidas de la primera convocatoria se conformó un equipo evaluador de expertos regionales para mantener un criterio independiente y técnico para el análisis de cada proyecto según los criterios y ponderación ya establecidos en las bases de la convocatoria. El monto total de los proyectos aprobados en la segunda convocatoria fue de \$1.8 millones, los cuales fueron directamente ejecutados y administrados por las organizaciones en los territorios.

La ejecución de los proyectos de la primera y segunda convocatoria del Fondo Regional de la Ecadert evidenció que efectivamente el fondo genera un incentivo muy relevante que, al articularlo a los procesos que se llevan a cabo para la ejecución de la Ecadert, también contribuye a fortalecer la institucionalidad, tanto regional (Comisión

Regional) y nacional (comisiones nacionales), como en los territorios, en especial con el fortalecimiento de los grupos de acción territorial. Asimismo, se estimula un mayor trabajo de articulación entre actores tanto institucionales (nacionales y locales) como sociales y la sinergia establecida en este aspecto es muy constructiva y prometedora.

Todos los proyectos que participaron durante estas primeras experiencias recibieron recursos de un fondo concursable, no reembolsable, pero que requiere una contraparte de las instancias ejecutoras. De acuerdo a las bases establecidas, las propuestas de proyectos aprobados debían contribuir en forma directa al cumplimiento de una o varias acciones estratégicas contenidas explícitamente en los planes de desarrollo territorial vigentes o en el programa de inversión correspondiente; además debían ser elaborados con participación de los principales actores del territorio. Asimismo, debían enmarcarse en las líneas de acción de la Ecadert priorizadas por la comisión nacional.

2.1 Competencias y responsabilidades de los actores implicados. La Ecadert se desarrolla en tres ámbitos de acción: el regional, el nacional y el territorial, en función de la manera como se ha estructurado el proceso de operación de la propia Ecadert. Por ello es importante reconocer las responsabilidades y competencias de cada uno de los actores implicados para la identificación, ejecución y puesta en marcha de los proyectos en los territorios.

Los territorios focales fueron definidos por la respectiva comisión nacional, a propuesta de o con participación activa de los actores sociales e institucionales de los territorios, y fueron avalados por cada uno de los Estados. Entretanto, los territorios transfronterizos son definidos por la Comisión Regional, con el aval de las comisiones nacionales y de los Estados. Esta definición se lleva al escalón regional dado que se trata de proyectos que implican a dos o más países y por ello es la Comisión Regional quien define. La propuesta siempre la hacen los actores sociales e instituciones de los territorios. Finalmente para los territorios afines que, como ya se dijo antes, no participaron durante la primera y segunda convocatoria, el procedimiento era el mismo que el de los territorios transfronterizos: la Comisión Regional define con el conocimiento y anuencia de la comisión nacional de cada uno de los países implicados, y las propuestas vienen siempre de los actores locales.

Por otra parte, las competencias y responsabilidades de las instancias implicadas para la puesta en marcha de los proyectos seleccionados de la Ecadert se establecieron en las bases generales para la I y II convocatorias del Fondo Regional para apoyar la ejecución de la Ecadert. Así por ejemplo, la difusión de la convocatoria a los Grupos de Acción Territorial -GAT- en los territorios seleccionados fue realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario centroamericano -CAC- y las instituciones de la Plataforma Regional y las plataformas nacionales de apoyo técnico.

Mientras los Grupos de Acción Territorial fueron responsables de difundir la convocatoria entre los distintos actores sociales del territorio, las organizaciones e

instituciones proponentes fueron las responsables de la formulación de proyectos. Los GAT de los territorios seleccionados fueron los responsables de recibir las propuestas de proyectos y remitían las propuestas a la Secretaría Técnica de la comisión nacional respectiva. Por su parte, las comisiones nacionales recibían de los GAT las propuestas de proyectos.

Para la evaluación de los proyectos de la primera convocatoria, las comisiones nacionales constituyeron un equipo técnico evaluador de las propuestas de proyectos. Sin embargo, para la segunda convocatoria la modalidad cambió y la Secretaría Ejecutiva del CAC constituyó un solo equipo técnico evaluador para todas las propuestas de proyectos; esto con el propósito de tener el mismo estándar al momento de las evaluaciones. Finalmente la Comisión Regional seleccionaba los proyectos a partir de las evaluaciones realizadas por el equipo técnico. Las decisiones de la Comisión Regional eran publicadas por la Secretaría Ejecutiva de CAC en su sitio web y comunicadas a las comisiones nacionales.

Para la ejecución de los proyectos seleccionados de la Ecadert se realizó una carta de entendimiento entre las instancias ejecutoras, el IICA y la SE-CAC, para cada uno de los proyectos que se ejecutaron durante la primera y segunda convocatoria. En cada una de las cartas de entendimiento se establecieron de manera muy general las competencias y responsabilidades de los actores implicados, tanto en la ejecución, como en el seguimiento de las actividades. La instancia ejecutora variaba en cada uno de los proyectos, pero se trataba mayoritariamente de instancias locales, organizaciones del sector civil u gobiernos locales. Sobre ellos recaía la responsabilidad de ejecutar las actividades del proyecto.

Por su parte la SE-CAC brindó a las organizaciones ejecutoras los recursos financieros para la obtención de los resultados esperados. La supervisión de cada uno de los proyectos era responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del CAC, con el apoyo de los enlaces nacionales y la oficina del IICA en cada uno de los países. Ellos se encargaban directamente de realizar el monitoreo y el seguimiento de la ejecución del proyecto en los territorios.

Si bien es cierto que se han conformado comisiones nacionales, una Comisión Regional y Grupos de Acción Territorial, las funciones y competencias no se establecen de manera concreta para los proyectos. Sin embargo, vale destacar que las comisiones nacionales fueron establecidas por decreto ejecutivo, ya sea ministerial o presidencial, o de gabinete, y que en ese decreto se establecen funciones y competencias, aunque no hace referencia específica a los proyectos del Fondo Regional, pues la mayoría de comisiones nacionales se establecieron previas a la puesta en marcha de los proyectos, pero sobre todo porque la definición de sus funciones es más general. Por ello, como parte de la puesta en marcha de cada uno de los proyectos se debe establecer competencias y responsabilidades de cada uno de los actores implicados como parte del engranaje jurídico e institucional de la Ecadert. En lo referente a la formulación, aprobación y ejecución de proyectos del Fondo Regional, dichas instancias funcionaron con un alto nivel de complementariedad, es decir que en la práctica cada instancia

realizó las actividades que debía hacer para la correcta ejecución de actividades de cada uno de los proyectos.

Para la planificación, seguimiento y evaluación de la Ecadert existen también responsabilidades y competencias compartidas, coordinadas y exclusivas de los diferentes actores implicados. En el plano regional el mecanismo regional de gestión, seguimiento y evaluación se establece en el Plan de Acción Regional -PAR-, el cual tiene una duración quinquenal. Sin embargo, la formulación del PAR demoró más de lo previsto, de manera que los cuatro primeros años de ejecución de la Ecadert no hubo PAR, propiamente dicho, aunque sí hubo algunos procesos de planeamiento, principalmente anuales, y en la práctica del plan plurianual para la primera fase del Fondo España-SICA operó como un referente para la ejecución de procesos financiados por este fondo. El primer PAR fue aprobado finalmente por la Comisión Regional hacia mediados del 2014, y en el segundo semestre se dieron pasos iniciales para su implementación, al mismo tiempo que se aprobó también, después de algunas demoras, la segunda fase de apoyo del Fondo España-SICA.

Por otra parte, se estableció que la SE- CAC debía de presentar los resultados de las evaluaciones regionales a la Comisión de Secretarías del SICA y al Consejo de Ministros del CAC. Este es un proceso que no se realizó durante los primeros cuatro años de la Ecadert y es una de las deudas de los procesos de la estrategia. Se trata de una falla muy grande del proceso; pues la evaluación permite identificar los logros, las limitaciones, promueve los procesos de rendición de cuentas y la transparencia, por ello es de carácter urgente que todos los proyectos que se ejecutan a través de la Ecadert pasen por procesos de evaluación. De esta forma se da también legitimidad al proceso y al esfuerzo que se realiza para el diseño y cierre de los proyectos.

En el plano nacional cada país ha establecido mecanismos para la evaluación anual de los Planes Operativos Anuales (POA). En el ámbito nacional, el proceso es coordinado por la comisión nacional, y participan todas las instituciones públicas y organizaciones civiles involucradas (incluyendo los GAT). No obstante, la situación al respecto es diversa, con variantes de un país a otro. En ese sentido, uno de los grandes retos sigue siendo fortalecer los procesos de homologación entre países en los mecanismos de evaluación. Debe ser la Comisión Regional la que proponga un mecanismo claro de evaluación y de procesos de rendición de cuentas de resultados, el cual debería de implementarse en cada uno de los países y de los territorios. De esta manera se tendría un proceso estandarizado que permitiría comparar resultados entre proyectos y países.

En el plano territorial también se ha dado especial atención a establecer procesos de auditoría social para dar seguimiento y evaluar los avances de las líneas de acción de la Ecadert. A nivel territorial, estos procesos son o deben ser realizados conjuntamente por los GAT, los gobiernos locales, y las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil involucrada en el desarrollo rural del territorio. La auditoría social es un proceso complejo, que requiere tiempo y voluntades. Después de tan solo cuatro

años de puesta en marcha de la Ecadert aún es muy prematuro para afirmar que es un proceso consolidado; sin embargo, se han hecho avances en algunos territorios y es un proceso en construcción.

El establecimiento de competencias y responsabilidades de los actores implicados en el proceso de la Ecadert deben irse fortaleciendo. En estos primeros cuatro años de ejecución no todo ha funcionado de la manera en como se había establecido, aunque si se han hecho avances importantes en las definiciones; sin embargo sigue un proceso en construcción y algunas acciones deben pasar del deber ser a acciones concretas. Por otra parte, si bien es cierto que existen diferencias en los roles a desempeñar en cada uno de los planos para la ejecución de la Ecadert, sin las sinergias y articulaciones entre los tres diferentes planos hubiera sido imposible llevarse a cabo. La coordinación ha sido clave para su funcionamiento y para ello se requería de una organización de la estructura institucional para su puesta en marcha. Sin embargo, este proceso aún no ha sido consolidado, sigue habiendo limitaciones, y esto se debe principalmente a que los ritmos de cada país varía, al igual que su nivel de compromiso. Lo mismo sucede a nivel territorial.

Los resultados de las encuestas y entrevistas revelan que -en opinión de los actores- la coordinación entre las instancias locales, nacionales y regionales fue muy satisfactoria y aunque los proyectos desarrollados eran variados y de temáticas diferentes, todos los encuestados ponen como uno de los principales resultados la conformación de la institucionalidad, expresada en la existencia de una Comisión Regional y el funcionamiento de las ocho comisiones nacionales, además de la creación de los GAT, para la ejecución de los proyectos en los territorios. Sin embargo, aunque se ha avanzado significativamente en la creación de la institucionalidad, aún queda mucho camino por andar para consolidarla plenamente. El caso de las comisiones nacionales es evidente, y es que aunque se hayan establecido en todos los países, no todas trabajan con la misma intensidad, ni todas se reúnen regularmente, ni tienen planes de trabajo anuales o a mediano plazo, y es necesario consolidarlas. Uno de los grandes retos es lograr que las comisiones nacionales sesionen periódicamente y asuman a cabalidad sus funciones. Por otra parte, se requiere gestionar mecanismos de comunicación para garantizar que fluya efectivamente en doble vía la comunicación entre la Comisión Regional y las comisiones nacionales.

2.2 Articulación multinivel en el proceso de construcción e implementación de la Ecadert. Los mecanismos para institucionalizar y ejecutar la Ecadert corresponden a tres planos estrechamente entrelazados y relacionados: el regional en el marco del SICA, a través de la Secretaría Ejecutiva del CAC y su Consejo de Ministros, el nacional, a través de los ministerios o secretarías de agricultura y ganadería de cada uno de los países y el territorial.

La Ecadert tiene naturaleza regional por estar enmarcada en el proceso de la integración centroamericana. El nivel nacional permite comprender las particularidades

de la Ecadert en cada país, las características de su organización institucional, la naturaleza diferenciada de las políticas públicas en cada uno de ellos y las diversas modalidades de aplicar el enfoque del desarrollo rural territorial. El nivel territorial es la base de todo el sistema de la Ecadert, pues el propio diseño de los proyectos viene desde las estructuras territoriales. El nivel territorial pone en marcha dinámicas de desarrollo distintas a las tradicionales, con un enfoque abajo-arriba y representa la apertura a procesos de desarrollo rural a nivel del SICA.

En el plano regional, es importante destacar que el propio marco normativo del SICA provee los instrumentos para la construcción de la institucionalidad regional para la ejecución de la Ecadert. El CAC es el órgano del SICA responsable de la ejecución de la Ecadert, coordinando lo pertinente con las demás secretarías del sistema. A nivel regional existen otras dos figuras importantes, la Comisión Regional para la ejecución de la Ecadert y la PRAT.

La Comisión Regional está conformada por representantes de las comisiones nacionales, uno de la institucionalidad pública y otra de la sociedad civil. La comisión reúne a las entidades oficiales, a la asociación nacional de gobiernos locales, a organizaciones nacionales de la sociedad civil y en algunos casos, a la Red Nacional de Grupos de Acción Territorial. La Secretaría Ejecutiva del CAC convoca a la Comisión Regional y en cada país el ente rector del desarrollo rural convoca a la comisión nacional respectiva.

A nivel regional y en el marco del SICA una de las grandes debilidades ha sido el poco acompañamiento de otras instituciones regionales. No se ha logrado coordinar trabajo ni sumar esfuerzos con el resto de instituciones del sistema. La propia visión y construcción de la Ecadert requiere el acompañamiento del resto de instancias del SICA en materia de prevención de desastres, medio ambiente, turismo, desarrollo económico, salud; por mencionar algunos ejemplos. Es probable que sea dentro de la PRAT donde podría darse los primeros pasos para que las secretarías sectoriales y algunas instituciones especializadas comenzaran a involucrarse en la Ecadert.

En el plano nacional cada país ha establecido una comisión nacional para la ejecución de la Ecadert o asignó sus funciones a una instancia interinstitucional existente. Esta comisión es integrada por representantes de las principales instituciones públicas involucradas en el desarrollo rural y también por las organizaciones nacionales de gobiernos locales o autónomos, y representantes de la sociedad civil. Actualmente los ocho países miembros del SICA que participan en la Ecadert tienen las comisiones nacionales en funcionamiento, estas fueron creadas entre agosto de 2010 y agosto de 2011. Aunque es necesario mencionar que ha habido una serie de problemas y atrasos dentro de las comisiones nacionales, así por ejemplo en algunos países hubo necesidad de reorganizarlas o las funciones han sido asumidas por otras instancias nacionales. Otro de los problemas que ha habido dentro de las comisiones nacionales es que no todas sesionan de la misma manera, ni todas tienen comunicación de manera constante.

La institucionalidad territorial varía; en algunos casos se trata de organizaciones de gestión territorial con representación de actores sociales e institucionales del territorio; en otras, se trata de mancomunidades o asociaciones intermunicipales tanto nacionales, como binacionales o trinacionales. Por otra parte, en algunos casos hubo necesidad de crear o conformar nuevas organizaciones de gestión territorial en los territorios que fueron seleccionados para la puesta en marcha de los proyectos.

Múltiples organizaciones de gestión territorial existentes al aprobarse la Ecadert, incluyendo Grupos de Acción Territorial, consejos de Desarrollo Territorial, centros de Gestión Local y grupos gestores, se han fortalecido en el marco de este proceso. Varias mancomunidades y otras asociaciones intermunicipales, tanto nacionales, como bi o trinacionales se incorporaron al proceso Ecadert. También fueron creadas o se encuentran en proceso de conformación nuevas organizaciones de gestión territorial en territorios priorizados. Así, se han formado nuevos consejos de Desarrollo Territorial en Veraguas, Panamá; un Grupo de Acción Territorial en la Cuenca de la Bahía de Jiquilisco, en El Salvador, y dos más en el Valle de Sensenti y en Marcala, Honduras, entre otros.

La Ecadert ha promovido procesos inéditos en los planos regional, nacional y territorial, como la construcción gradual de una nueva institucionalidad con plataformas de participación conjunta de la institucionalidad pública y la sociedad civil, pero sobre todo con un alto nivel de sinergias y acciones articuladoras entre lo regional, lo nacional y lo territorial. Vale la pena destacar que esta estrategia regional no viene a sustituir los esfuerzos que se tienen que hacer en cada país y en cada territorio, sino que más bien es una complementariedad; la Ecadert fortalece y complementa los esfuerzos que ya se venían dando a nivel local y nacional, u otros que van emprendiendo los territorios y países. El proceso Ecadert promueve una transformación en la forma de trabajar y abordar los problemas de los territorios rurales, y se apoya en un instrumento de política regional asociado a políticas nacionales y a iniciativas generadas en y desde los territorios.

Lo primero que hace la Ecadert es dar visibilidad e inclusión en la agenda regional a los territorios rurales, y eso tiene una implicación importantísima para los mismos territorios al incorporarse a un proceso regional y en la agenda de trabajo de las instancias regionales. Pero no solamente eso, sino que también los países comienzan a apropiarse del sentido de la integración y entonces comienza un proceso de construcción de identidad también centroamericana en esos territorios rurales. Con la Ecadert se establece un vínculo entre el SICA y los territorios rurales, y entre los agentes regionales y locales.

Al mismo tiempo, la Ecadert trabaja en una construcción fundamental: la articulación de la institucionalidad regional del SICA con las institucionalidades nacionales. A la vez, con la puesta en marcha de esta estrategia se ha ido creando institucionalidad o fortaleciendo la institucionalidad existente en los territorios en forma articulada y cada

uno según su nivel de responsabilidades y competencias. Esto surge de la propia experiencia que ha tenido el enfoque de desarrollo territorial en varios países.

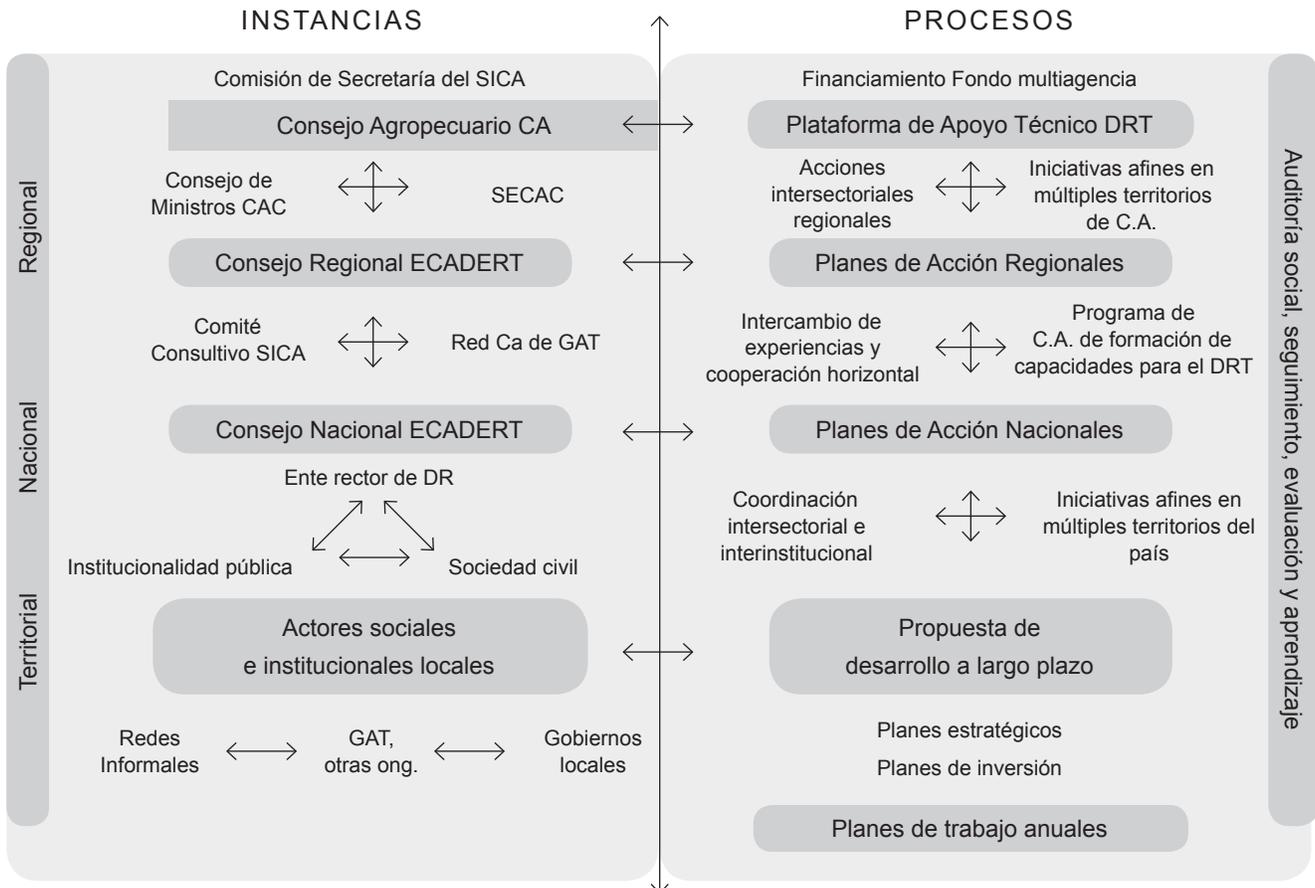
Por otra parte, conforme al catálogo de políticas públicas del SICA propuesto por Santos, Caldentey y Martínez Cousinou (2013), la Ecadert se clasifica como una política distributiva con competencias compartidas entre las instancias implicadas, debido al grado de participación de los actores implicados, pues se trata de un proceso multinivel con participación de autoridades regionales, nacionales y locales. Con la Ecadert se crea una maquinaria de trabajo en tres planos, que comienza con los esfuerzos en cada uno de los territorios y se articula con las instituciones del Estado que tienen y prestan servicios en ese territorio bajo una plataforma y metodología de trabajo con enfoque regional. Entonces se tiene una coordinación de actores multinivel que comienza a dinamizar diversos esfuerzos a en varios planos, y eso redundante y se visualiza.

Otro punto importante que se ha ido desarrollando durante el proceso de la puesta en marcha de la Ecadert, es que lo regional comienza a complementarse con las políticas nacionales de desarrollo rural. Es decir que esta estrategia viene a complementar y a fortalecer las propias políticas de los países; así se fortalecen las sinergias entre lo nacional y lo regional. Por ello, la Ecadert también se suma a las leyes nacionales y de esta forma comienza a permitir un marco de acción mucho más fuerte ya que es una suma de esfuerzos. Actualmente hay leyes o programas nacionales, enmarcadas en una estrategia regional y fortalecida por las políticas nacionales; ejemplo de ello son Costa Rica con la transformación de su institucionalidad agrarista en otra con enfoque territorial; Belice con su política nacional derivada del proceso Ecadert, y recientemente Guatemala con la articulación de la política y programa nacional de desarrollo rural integral. También en el caso de Panamá que en conjunto con la propuesta de política nacional de desarrollo rural y la Ecadert han orientado las acciones de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural.

De esta forma uno de los principales logros obtenidos con la Ecadert es la transformación de marcos normativos e institucionales dentro de los países que participan. Como resultado se ha incorporado el enfoque territorial en políticas sectoriales y programas nacionales en varios países de la región, y se ha fortalecido la ejecución de instrumentos de políticas anteriores que incorporaban elementos de dicho enfoque. Fueron impulsadas o apoyadas transformaciones legislativas e institucionales, incluyendo la del Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica en Instituto de Desarrollo Rural con enfoque territorial.

La Ecadert ofrece un marco complementario a las políticas nacionales, potenciando las acciones e iniciativas locales en materia de desarrollo rural. Además, se trata de un marco más adecuado para apoyar el combate a determinados problemas estructurales del desarrollo en Centroamérica, sobre todo los relacionados con las temáticas de los territorios rurales como la exclusión, la pobreza, destrucción de los recursos naturales, inseguridad alimentaria, etc. Por otra parte, es importante destacar que la Ecadert articula los territorios con las propias agendas regionales que se implementan y desarrollan a nivel del SICA.

Cuadro 1. Gobernanza multinivel en la Ecadert



Fuente: Secretaría Ejecutiva del CAC. Presentación hecha para el V Diálogo sobre Integración Regional Centroamericana. Octubre 2013

Se han dado avances muy importantes en la articulación y sinergias entre los tres niveles regionales, nacionales y territoriales que han permitido la creación de la institucionalidad para la puesta en marcha de la Ecadert. Sin embargo, los ritmos de cada país son diferentes, así como también las propias particularidades y procedimientos institucionales y burocráticos, por lo que no todos los países han trabajado con la misma dinámica ni han logrado el mismo grado de avance en la ejecución de las acciones para la institucionalización de la Ecadert.

2.3 El rol de la cooperación internacional para la puesta en marcha de la Ecadert. La Ecadert ha permitido un mecanismo de articulación de la cooperación técnica y financiera, en el marco de la estrategia se ha establecido un Fondo Regional que tiene como objetivo generar dinámicas, asentar esta maquinaria institucional para la puesta en marcha de los proyectos. A través del fondo se han hecho esfuerzos para articular las relaciones entre lo local, lo nacional y lo regional. Lo importante no son los proyectos *per se*, sino más bien la dinámica que se genera en los territorios, las interacciones que se promueven, las fortalezas que se pretende generar. Con el Fondo Regional se concretan las acciones de la integración regional directamente en los

territorios sin pretender, ni mucho menos, sustituir las responsabilidades nacionales, ni las inversiones nacionales y locales, sino estimularlas. La Ecadert pretende pues, generar esa articulación y esa movilización de recursos hacia estos territorios, apoyando a iniciativas generadas en ellos y complementando los recursos de diversa índole movilizados en o desde ellos.

El Fondo Regional de Desarrollo Rural Territorial es el instrumento más importante para implementar la Ecadert y movilizar recursos. En la fase inicial 2011-2013, tuvo el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a través del Fondo España-SICA. Posteriormente se ha contado con otras fuentes de financiamiento internacional. Este Fondo Regional tiene una naturaleza concursable y se orienta a apoyar iniciativas surgidas desde un grupo de territorios priorizados por los países, las cuales deben formar parte de un plan estratégico y un programa de inversiones producto de una alianza entre la sociedad civil, los gobiernos locales y los gobiernos centrales, en las cuales los Grupos de Acción Territorial para el desarrollo rural juegan un papel muy relevante.

Se obtuvo la aprobación de la República de China (Taiwán) para que el “Programa regional de apoyo al incremento de la productividad y calidad de la producción de alimentos para contribuir a la seguridad alimentaria” (Procal) se desarrollara dentro del Fondo Regional Ecadert como principal mecanismo de su ejecución. Con esta aprobación y las gestiones para asegurar una continuidad en la periodicidad de los desembolsos respectivos, se lanzó la III convocatoria del Fondo Regional ya con fondos de la República de China (Taiwán). Durante el II cuatrimestre del 2013, se logró la aprobación y lanzamiento de una nueva convocatoria del Fondo Regional de la Ecadert con recursos de la República de China (Taiwán).

El Fondo Regional puede convertirse en un buen ejemplo de cómo la cooperación internacional podría trabajar de manera coordinada y respetando los principios de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París, y de manera muy especial en materia de apropiación, alineación y armonización (AAA):

Apropiación, porque han sido los países quienes han seleccionado los proyectos y han sido los territorios quienes se encargaron de la formulación de los proyectos a partir de sus propias necesidades e intereses. Por otra parte, también puede hablarse de alineación dado que los países cooperantes han basado sus aportes financieros y técnicos en función de la Ecadert y bajo los propios procedimientos que el CAC ha diseñado para la puesta en marcha de cada uno de los proyectos. Finalmente puede decirse que a través de la Ecadert ha habido un proceso de armonización por la coordinación implícita entre los cooperantes que hasta la fecha han apoyado directamente la Ecadert, en el sentido que no se han duplicado esfuerzos y ha habido complementariedad en las acciones. Así, España financió los 23 proyectos correspondientes a la primera y segunda convocatoria de la Ecadert, mientras que Taiwán está financiado 17 proyectos correspondientes a la tercera convocatoria.

España ha aportado \$1.400.296 para la primera convocatoria y \$1.811.666,23 para la segunda, sumando así un total de \$3. 211.962,23. Mientras que Taiwán aportó para la tercera convocatoria \$1.4 millones. La cooperación taiwanesa ha condicionado en buena medida su apoyo a la Ecadert; así, por ejemplo, por no tener relaciones comerciales o políticas con Costa Rica, no hay en la tercera convocatoria territorios focales en Costa Rica, aunque sí se desarrolla un territorio transfronterizo entre Panamá y Costa Rica. En términos de contenido la tercera convocatoria ha estado también condicionada, dado que la cooperación se enmarca en el Procal, por lo que los proyectos se han focalizado en esta temática.

Por otra parte, la idea del Fondo Regional era que funcionara como un fondo con múltiples agentes de cooperación y socios al desarrollo, es decir diversificar sus fuentes de financiamiento. Aunque se trata de una iniciativa relativamente reciente podría decirse que ya está dando sus primeros pasos al contar con al menos dos socios y ya se acordó la incorporación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo para una cuarta convocatoria. En mayo de 2014 se terminó de formular el proyecto de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) de apoyo a la Ecadert.

El reto sigue siendo lograr la captación de recursos mediante acciones de concertación de la cooperación internacional en el marco del SICA para el apoyo a programas y proyectos específicos en los componentes de la Ecadert y al fortalecimiento del Fondo Regional. Pero eso implica mayor coordinación entre la Secretaría Ejecutiva del CAC y la Secretaría General del SICA, a través de la Dirección de Cooperación, para lograr mayor respaldo institucional y que nuevos socios al desarrollo se sumen a los esfuerzos de la Ecadert. Pero también se requiere de crear un mecanismo claro en el que se establezca no solo los procesos de formulación de los proyectos, sino también los procesos de justificación, rendición de cuentas y presentación de los resultados.

La puesta en marcha de estos proyectos pilotos de la Ecadert no hubiera sido posible sin el apoyo de la comunidad internacional, a través de los fondos de cooperación internacional al desarrollo, dado que para ejecutar estas primeras iniciativas se requería de movilizar recursos financieros para ejecutarlos. Sin embargo, la Ecadert no puede y no debe depender exclusivamente de los fondos de la cooperación, por principio y porque los flujos de cooperación no reembolsable hacia la región centroamericana se han reducido significativamente en los últimos años y eso limitaría la puesta en marcha de más proyectos. Pero sobre todo, la Ecadert no puede depender de los fondos de la cooperación porque tiene que basarse principalmente en esfuerzos de los países y por ello debe articularse con las políticas nacionales de desarrollo.

La visión debe ser que la Ecadert deje de ser un proyecto financiado por la cooperación para incorporarse dentro de los presupuestos de cada uno de los países, dado que es la única forma de darle una visión de largo y mediano plazo a los temas de desarrollo rural territorial en la región centroamericana. Por ello es importante también involucrar a los ministerios de Hacienda y de Planificación dentro de las comisiones

nacionales para hacer de la Ecadert parte de las políticas nacionales de desarrollo rural y contar con un presupuesto nacional. Es por esta razón que la Ecadert debe transitar de financiar proyectos a un programa de impacto articulado a las políticas nacionales.

2.4 Resultados de la puesta en marcha de los primeros 23 proyectos desarrollados de la Ecadert. Los resultados de la ejecución de los 23 proyectos son múltiples y diversos de acuerdo a la Secretaría Ejecutiva del CAC. Con el financiamiento de los 23 proyectos ejecutados en 15 territorios (76 municipios, 10 mancomunidades, 29 organizaciones locales) de 8 países del SICA, se ha beneficiado cientos de personas, entre productores, miembros de asociaciones y cooperativas locales, familias, etc. La ejecución de los proyectos terminó en diciembre de 2013 y por ello es difícil medir impactos a largo plazo, pero sí pueden evidenciarse resultados concretos en los territorios que han beneficiado de manera directa a los pobladores de esos 15 territorios rurales y que han mejorado la calidad de vida de las personas que allí habitan.

En materia ambiental hay resultados importantes y beneficios para las poblaciones, como la recolección y tratamiento de desechos sólidos, saneamiento de agua, creación de desechos sanitarios, reciclaje, etc. También se han hecho esfuerzos para que los proyectos incluyan a sectores más vulnerables como mujeres, jóvenes, niños, y comunidades indígenas. Hay proyectos concretos que trabajan con mujeres y jóvenes como el desarrollado en la Bahía de Jiquilisco, en El Salvador, y otros como el de Río de Jesús, en Panamá, involucraba a niños. Pero también hubo proyectos que involucraban de manera directa o indirecta a poblaciones indígenas como los Lencas en Honduras o los Chortí en Guatemala.

Vale la pena mencionar que todos los proyectos, independientemente de la temática, tenían un alto componente de formación y fortalecimiento de capacidades. La formación fue un eje transversal en todos los proyectos y se desarrollaron una serie de talleres especializados, en temas agrícolas, mejoras de las cadenas de producción, conservación del medio ambiente, reciclaje, etc. Además, como parte de la ejecución de la Ecadert se diseñó y ejecutó un programa regional de formación en desarrollo rural territorial, capacitando directamente a 970 personas, preparando formadores e impulsando la conformación de equipos nacionales de formación de capacidades. Este programa formativo asociado a procesos de gestión territorial iba dirigido a diversos actores políticos, sociales e institucionales, tanto nacionales como locales.

La estructura organizativa fue esencial para la ejecución de los proyectos. Lo importante del fortalecimiento institucional dentro de los proyectos, ya sea como un componente o como el principal objetivo, es que permitió el fortalecimiento de las capacidades locales y la creación de alianzas institucionales, además de las sinergias y articulaciones a nivel local, nacional y regional que ya se han mencionado en los apartados anteriores.

Los resultados de los primeros proyectos ejecutados en el marco de la Ecadert son diversos y esto responde a que la Ecadert se planteó con un enfoque territorial y por ello como una estrategia sistémica y multidimensional que trata de dar respuesta a los

principales problemas en los territorios rurales de la región centroamericana de manera integral. Se han hecho avances importantes y los resultados son muy favorables. Sin embargo, se trata de proyectos que requieren continuidad para lograr generar cambios sustanciales en cada uno de los territorios y en la vida de los habitantes. Se trata de los primeros esfuerzos, y la institucionalidad ha sido clave para la puesta en marcha de estos primeros proyectos. Pero se requiere de dar un paso más para la sostenibilidad y el empoderamiento de los gobiernos locales y nacionales, para que las iniciativas regionales formen parte de las políticas nacionales en los Estados miembros; esto con el objetivo de que estos proyectos no queden como esfuerzos aislados, sino como políticas de cada uno de los Estados.

Vale la pena aclarar que el objetivo de este artículo no ha sido presentar en detalle los resultados de los primeros proyectos, principalmente porque los proyectos terminaron recientemente y aún es difícil medir impactos en los territorios y en la calidad de vida de los ciudadanos. La investigación se ha centrado más en el funcionamiento de la Ecadert en su conjunto, y no en individualizar los proyectos.

2.5 Retos y desafíos de la Ecadert. Después de cuatro años de la puesta en marcha de la Ecadert y de la finalización de las primeras experiencias de los proyectos, pueden analizarse los grandes retos y desafíos de la Ecadert para lograr hacer de los territorios rurales centroamericanos lugares de buen vivir. Como ya se ha dicho antes, la Ecadert es una estrategia de alcance regional pero de incidencia nacional y local, y aunque esta es una de sus mayores ventajas, también representa un gran desafío para la estrategia. A pesar de las similitudes entre los países de la región existen dinámicas propias de cada país, las instituciones nacionales tienen sus propios procedimientos y burocracias, y no todas van al mismo ritmo; hay países con apuestas más claras y contundentes hacia la Ecadert, o que han logrado realizar las transformaciones político-institucionales para avanzar más rápidamente en este proceso. Como estrategia regional, la Ecadert avanza a ritmos dispares.

No todos los países acompañan los proyectos de la misma manera, algunos se involucran más y otros menos. El gran reto de la Ecadert sigue siendo que los países se apropien cada vez más de esta estrategia, que la sientan suya y con ello garantizar mayor involucramiento y mayor participación, no solo de los ministros del CAC sino también de otras instancias como los ministerios de Hacienda, de Medio Ambiente, Cultura, Prevención de Desastres, Turismo, Salud, etc.

A nivel presupuestario la Ecadert enfrenta grandes desafíos y retos para lograr su sostenibilidad a largo plazo. Para sumar más socios al desarrollo en el Fondo Regional la SE-CAC y la Secretaria General del SICA deben trabajar en crear mecanismos de gestión de la cooperación. En estas primeras iniciativas se ha hecho un esfuerzo por trabajar la formulación de los proyectos, pero falta crear mecanismos claros que permitan hacer los cierres técnicos y financieros de cada uno de los proyectos.

Es importante dar un paso más en el proceso de financiación de la Ecadert y de los proyectos. Los países deben acompañar de manera más contundente el financiamiento

de los proyectos de la Ecadert para no depender principalmente de los fondos de la cooperación internacional. En este sentido, un gran reto es incorporar en las comisiones nacionales a los ministerios de Hacienda y de Planificación, para comenzar un proceso de sinergias entre las políticas de desarrollo rural territorial, los presupuestos de los países y sus sistemas de planificación.

Conclusiones

Lo primero que hay que destacar de la Ecadert es la concepción multidimensional de la visión de desarrollo rural territorial. La estrategia se ha convertido en una política pública, con una amplia participación de los actores directamente implicados en los planos regional, nacional y territorial. En la Ecadert se realizan acciones desde tres planos diferentes, pero complementarios entre sí. Se trata de esfuerzos de articulación y sinergias entre los tres ámbitos. Además cuenta con la aceptación y respaldo de los ocho gobiernos que la integran y el apoyo decidido de una parte de la cooperación internacional.

El marco regional multiplica las posibilidades y el alcance de la propia Estrategia para buscar el desarrollo de los territorios y la búsqueda de mecanismos que tengan la capacidad de transformar la calidad de vida de las personas. La integración regional y la Ecadert ofrecen un marco complementario a las políticas nacionales, y brindan un respaldo político e institucional muy valioso para la formulación técnica de los proyectos, el acompañamiento y seguimiento de las actividades e incluso para respaldo de la cooperación internacional. No hay que olvidar que los fondos de la cooperación que han financiado los primeros proyectos han sido obtenidos en el marco del proceso de integración.

En los primeros años y con la puesta en marcha y finalización de las primeras experiencias se han logrado resultados importantes con impactos reales, concretos y tangibles en las comunidades de estos territorios rurales. Los primeros 23 proyectos han logrado materializarse y han permitido crear esfuerzos inéditos de coordinación entre los planos regional, nacional y territorial. También se han obtenido logros importantes en términos de mejoras en la producción y la agricultura familiar, desarrollo ecoturístico, protección del medio ambiente, tratamiento de desechos sólidos, fortalecimiento de las capacidades locales, comercialización de productos locales, creación de alianzas institucionales, etc.

Por otra parte, la Ecadert ha permitido incorporar en la agenda regional el tema del desarrollo rural territorial. Asimismo, promueve que las políticas de desarrollo se centren también en el mundo rural y cambia la lógica de planificación del desarrollo, combinando políticas regionales, nacionales y locales. A nivel nacional también se ha logrado avances importantes, al fortalecer la institucionalidad de cada uno de los países y a la vez fortalecer los marcos normativos y las leyes en materia de desarrollo rural territorial.

El buen funcionamiento institucional de la estrategia depende en buena medida del verdadero compromiso y liderazgo de los gobiernos, tanto a nivel nacional como local. Por ello el rol de las comisiones nacionales y la regional ha sido importante, tanto para el acompañamiento técnico, como para la supervisión de cada uno de los proyectos ejecutados hasta la fecha. Uno de los grandes logros de la Ecadert ha sido precisamente la conformación de las ocho comisiones nacionales y de la Comisión Regional. El éxito de los procesos de la Ecadert ha estado en que los proyectos han sido formulados y ejecutados desde, por y para los propios territorios. A la vez, la Ecadert ha mejorado las capacidades y ha fortalecido las instituciones locales y nacionales. La Ecadert pone en evidencia que los procesos de integración pueden llevar beneficios tangibles y concretos a los ciudadanos, ya que tiene la capacidad de mejorar la calidad de vida de las personas que viven en los territorios rurales de la región centroamericana.

La Ecadert es un buen ejemplo de gobernanza multinivel en el SICA, por las sinergias y articulaciones entre los actores regionales, nacionales y locales. Para la puesta en marcha de la estrategia no puede haber acción regional desprendida de las actividades nacionales y de las realidades de los propios territorios; así como tampoco las acciones nacionales y territoriales hubieran sido posibles sin la orientación conceptual y política que ofrece el marco regional a la Ecadert. A nivel de la propia estructura es importante destacar el engranaje institucional que la estrategia ha requerido para su efectiva ejecución, la cual va desde los territorios, por las mancomunidades, los gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

El análisis del rol de la cooperación internacional para la puesta en marcha de la Ecadert y el debate de la sostenibilidad va más allá de la creación de un fondo multiagencial o regional de cooperación internacional. Lo que se propone es que se incorpore a los presupuestos nacionales de los países implicados para generar, en primer lugar, el liderazgo y empoderamiento de la estrategia dentro de los países y, también para garantizar que forme parte de las políticas públicas en cada país, con el objetivo de que el desarrollo rural territorial se inscriba en la agenda nacional y regional.

La Ecadert y el SICA necesitan de los fondos de la cooperación internacional para su funcionamiento efectivo, dado que los aportes de los países siguen siendo muy limitados para la puesta en marcha de todas las acciones regionales. Esto no significa que las iniciativas regionales deban ser financiadas exclusivamente por la cooperación, sino que se requiere también el compromiso de los países para incrementar las contrapartidas en las ejecuciones de los proyectos y garantizar mayor apropiación por parte de los Estados y mayor involucramiento de los países. En el tema presupuestario el liderazgo de los países sigue siendo clave, pues al formar parte de sus presupuestos nacionales hay mayores posibilidades, no solo de apropiación y acompañamiento, sino también de sostenibilidad en el tiempo.

Para que la estrategia siga con el espíritu y la visión del desarrollo rural territorial se debe seguir trabajando de manera coordinada en los tres planos: local, nacional y regional. A nivel investigativo y académico deben promoverse investigaciones que permitan estudiar con mayor profundización los resultados de los proyectos en los

propios territorios y en la calidad de vida de los habitantes. A medida que se desarrollen más proyectos en los territorios se deberá analizar los impactos que han tenido en el desarrollo de los mismos.

Referencias

Banco Mundial. (s.f.). Ayuda oficial neta para el desarrollo recibida. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.CD/countries>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2010). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas.

Caldentey del Pozo, P; Santos Carrillo, F; Martínez Cousinou, G. (2013). Los “modos de ejecución” de las políticas públicas regionales en los espacios de la integración: nuevos instrumentos de desarrollo para Centroamérica. España: Universidad Loyola Andalucía y Fundación ETEA.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -Rimisp-. (2011). Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2011. Recuperado de http://www.ifad.org/pub/pl/informe_s.pdf

Consejo Agropecuario Centroamericano. (2010). Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (Ecadert).

Echeverri, R; Sotomayor, O. (2010). Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. CEPAL.

Hernández, C. (2009). El enfoque territorial del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales. Recuperado de http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n3_09_12_2009/art_ineditos3_2_hernandez_cortes.pdf

León, M. (2010). El ‘buen vivir’: objetivo y camino para otro modelo. En Irene León (coord.). *Buen vivir y cambios civilizatorios*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2005). Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Rello, F. (2001). Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica. México: CEPAL. Recuperado de [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/7884/L482_\(Final\).pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/7884/L482_(Final).pdf)

Samper, M. (2013). Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial: primer trienio y retos actuales de una política regional innovadora. Recuperado de <http://www.territorioscentroamericanos.org/ecadert/Documentos%20recientes%20ECADERT/Si%C2%B4ntesis%20del%20proceso%20ECADERT,%203%20a%C3%B1os.pdf>

Capítulo 9.

Medición de la efectividad de la ayuda al desarrollo a la SG-SICA

Luz Habed

Introducción

Centroamérica es una de las regiones con mayor acceso histórico a fuentes externas de financiamiento para la lucha contra la pobreza. No obstante, el impacto real de esta ayuda es cuestionable. Ante un contexto de crisis financiera y globalización, donde las principales fuentes de ayuda oficial al desarrollo (AOD) están migrando de lo bilateral a lo regional, resulta relevante la medición de su efectividad bajo el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y en particular bajo su Secretaría General (SG-SICA), administrador y órgano responsable de la gestión de dichos recursos.

El mecanismo utilizado para tal fin han sido los Indicadores de la Declaración de París (IDP) establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, estos no han sido diseñados para evaluar el desempeño de la cooperación y sus resultados en organismos regionales que aún se encuentran en proceso de construcción y operan bajo características estructurales distintas a los gobiernos nacionales. Siguiendo esta línea, se plantea la hipótesis que la eficiencia de la AOD regional no puede estimarse con indicadores diseñados para evaluar estructuras de distinta naturaleza. Para validar esta hipótesis, la investigación se ha limitado al análisis de la SG-SICA como institución jurídicamente responsable de la gestión de la cooperación regional, durante el período 2005 al primer semestre del 2014, fechas en que empiezan a observarse acciones y esfuerzos concretos regionales hacia esta temática.

De ahí que el objetivo general sea analizar la pertinencia de aplicar los IDP para medir la efectividad de la AOD en un proceso regional; y sus objetivos específicos: (i) registrar los rasgos fundamentales de la dinámica de coordinación de las relaciones entre los principales actores de la AOD regional: los gobiernos nacionales, los cooperantes de la región, y la SG-SICA como coordinadora del proceso; (ii) analizar las capacidades, alcances y limitaciones institucionales y jurídicas de la SG-SICA para cumplir con los requerimientos de los IDP; y (iii) proponer elementos alternos que midan más certeramente la eficacia de la AOD al SICA. El análisis de estos objetivos parte de las siguientes variables:

- Los Indicadores de la Declaración de París²³ para la medición de la eficacia de la ayuda.
- Los esquemas de coordinación existentes del sistema y la cooperación.
- La calidad de los indicadores de seguimiento y monitoreo de la AOD de la SG-SICA.
- La calidad del esquema organizacional/estructural de la SG-SICA.
- El nivel de desarrollo organizacional de la SG-SICA.
- Los grados de ejecución de los proyectos de cooperación administrados por la SG-SICA.

En cuanto a técnicas de investigación, el análisis ha seguido un modelo dialéctico apoyado en una metodología prevalentemente cualitativa. Es decir, se ha valorado la existencia de un marco jurídico, institucional, organizacional, funcional y operativo que permita la medición, así como la disponibilidad de información accesible que facilite la contrastación. Para tal fin, se ha favorecido la información secundaria. Su recolección se ha realizado en gran medida a través de fuentes documentales disponibles en internet y bibliotecas, o bases de información de organismos especializados (Centro de Documentación del SICA, Aid Effectiveness Portal, Biblioteca de Publicaciones de la OCDE). Complementariamente se han trabajado métodos cuantitativos utilizando la base de datos del Sidor.

Al terminar el proceso de investigación, la hipótesis propuesta ha sido analizada contra la documentación, información y datos obtenidos por las fuentes. Con base en esta comparación, se realizan al final del presente artículo una serie de conclusiones, reflexiones y recomendaciones sobre la veracidad o falsedad de la misma, desde una actitud crítica tanto frente a los conceptos como a teorías estudiadas.

1. El SICA y las dinámicas de cooperación al desarrollo en el marco de la Agenda de Armonización, Alineación y Apropiación (A&A&A)

El proceso de globalización ha implicado diversos actores ganando relevancia y protagonismo frente a los Estados, y desarrollado mayor interdependencia entre ellos. Los procesos de integración con la construcción de nuevas formas de institucionalidad son parte de este cambio en la dinámica.

1.1. Los Indicadores de la Declaración de París para la medición de la eficacia de la ayuda. La Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD- surge a inicio de los sesentas y desde entonces ha evolucionado hasta ser considerada uno de los principales factores en el

²³ El estudio no contempla los parámetros de Busán puesto que el SICA ha tenido un acercamiento al tema desde los Principios de París, según lo evidencian los criterios de elegibilidad de los proyectos regionales del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional del SICA.

progreso hacia el desarrollo mundial. Sin embargo, su éxito ha sido criticado en términos de la efectividad de su impacto. Es entonces y a partir de la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuando la comunidad internacional formula principios para garantizar mejores resultados de la ayuda, materializándose en los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN)²⁴. La Declaración de París (DP), resultado del FAN 2005, establece un sistema de monitoreo por indicadores cuyos principios fundamentales son: la “apropiación” de los países en desarrollo sobre sus propias estrategias de reducción de pobreza, la “alineación” de los países donantes a estos objetivos y sistemas, la “armonización” entre donantes para simplificar procedimientos y evitar duplicidades, la “gestión por resultados” y la “mutua rendición de cuentas”.

Con los años, se han planteado cuestionamientos sobre la pertinencia de estos principios. El problema con la formulación de la DP y sus indicadores es que no se basó en una consulta amplia más allá de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), mermando legitimidad para ser aplicada a la cooperación de países y/u organismos no miembros (entre ellos varios países Centroamericanos o del SICA como órgano regional). Por otro lado, se critica la importancia puesta en indicadores de proceso y no en resultados de desarrollo; corriendo el riesgo de ser un ejercicio puramente burocrático.

Si bien los últimos FAN III aportan nuevos elementos al proceso que buscan cubrir estas debilidades, el reto continúa siendo optimizar el mecanismo para reflejar claramente la conexión entre la efectividad de la ayuda y la efectividad de los resultados de desarrollo.

1.2. Los esquemas de coordinación con la cooperación en el SICA (2005-2014). A finales de los noventas, se daba en Centroamérica un incremento progresivo de los recursos de cooperación y del número de donantes, sumando más de 40 según Gómez y Hernández (2010, p. 3). Esto ha hecho que, desde entonces, la AOD sea indispensable para la región, sosteniendo buena parte de las instituciones del sistema (Caldentey, p. 252, en Caldentey y Romero, 2010). Sin embargo, también conllevaba con ello una situación de difícil manejo y absorción considerando las limitadas capacidades de la institucionalidad regional.

Esta realidad terminó por hacerse sentir en los mandatos presidenciales, que a partir de 2005 identifican la necesidad de generar un foro especial que contribuya a la coordinación, organización y alineación de la cooperación regional. Es así como para el año 2006 se desarrolla un Foro Especial de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Regional para Centroamérica (Foro de Viena). En su resolución, se adoptan compromisos que incluyen la definición de una estrategia y su plan de acción, el establecimiento de una instancia de coordinación, la modificación de procedimientos para asegurar la transparencia, eficiencia y eficacia en la planificación, gestión y utilización de los recursos, así como en su seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

24 Roma (2003), París (2005), Accra (2008), y Busan (2011).

Desde entonces y hasta el 2014, el proceso ha visto distintas fases de ímpetu y ralentización, con la generación de diversas declaraciones de buena voluntad²⁵ e instrumentos que han terminado siendo escasamente implementados u olvidados por los actores del sistema. Entre ellos vale mencionarse: la elaboración de una Propuesta de Armonización y Alineación de la Cooperación Regional para Centroamérica, con lineamientos específicos para avanzar en el proceso; el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor); y la realización de una Reunión de Armonización y Alineamiento, de donde se desprendieron acuerdos que iban desde la realización de un informe actualizado sobre el proceso, hasta la conformación de un grupo de trabajo, la formulación de una agenda regional de A&A&A, y la organización de una Reunión de Alto Nivel de Seguimiento al Foro Especial de Viena en 2009.

1.3. Los indicadores de seguimiento y monitoreo de la AOD del SICA. Existen una serie de esfuerzos del sistema para desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación de la cooperación internacional. En primer lugar, puede destacarse el Sicor, que se presenta como una herramienta importante de divulgación de información sobre la cooperación. Sin embargo, fue hasta 2012-13 cuando su contenido es abierto al público y se tiene un nivel aceptable de actualización²⁶. No obstante, se limita a ser una base de datos rudimentaria de proyectos, que no contiene módulos que permitan el monitoreo y la evaluación de su ejecución cuantitativa o cualitativamente.

Adicionalmente, se han creado foros de cooperación coordinados por la SG-SICA que ofrecen un esquema de diálogo entre Centroamérica y sus principales cooperantes: Foro de Cooperación Unión Europea-Centroamérica, Foro España-SICA (FES), Foro Alemania-SICA, Foro de Cooperación República de China (Taiwán)-Centroamérica, Foro de Cooperación Japón-Centroamérica, Foro de Cooperación Corea-Centroamérica, Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Foro de Cooperación Caricom-Centroamérica, y Foro de la India. Normalmente en su seno se presentan informes de ejecución de los proyectos, lo que permite utilizar estos espacios como una suerte de mecanismo de seguimiento. Sin embargo, no siguen procedimientos homólogos y por el contrario, cada donante establece su propio proceso de rendición de cuentas, dificultando la posibilidad de identificar acciones de colaboración y complementariedad (Gómez & Hernández, 2010). Es a partir del año 2013 y de acuerdo a lo establecido en las XL y XLI cumbres de presidentes, cuando se institucionalizan ejercicios sistemáticos de rendición de cuentas²⁷ que permiten visibilizar a grandes rasgos las actividades y los logros alcanzados con el apoyo de la cooperación internacional.

25 Ver declaraciones de la xxxiii y xxxvii reuniones de jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA.

26 Caldentey (2011) ya identifica diversos problemas al arranque del Sicor, siendo los más relevantes la falta de precisión en cuanto al estado de los proyectos, el escaso compromiso de las instituciones en alimentar periódicamente la plataforma, y la heterogeneidad de la información registrada.

27 En 2014 el sistema realizó dos ejercicios de rendición de cuentas (en Guatemala en enero y en El Salvador en abril) para la presentación a los Estados miembros de los resultados de la Cooperación Española para el periodo 2010-2013 (Aecid, 2014).

2. Naturaleza, funciones, responsabilidades y alcances de la SG-SICA en la gestión de la ayuda al desarrollo regional

La SG-SICA fue creada por el Protocolo de Tegucigalpa a fin de brindar servicios técnicos y ejecutivos en apoyo a los esfuerzos de la integración y, es responsable entre otros, de la gestión de la cooperación necesaria para el funcionamiento del sistema y el logro de los objetivos centroamericanos. Para ello ha incorporado a su organigrama una Dirección de Planificación y una Dirección de Cooperación Internacional. Aun cuando ambas áreas de trabajo son consideradas de vital importancia para garantizar una gestión eficiente, hasta el cierre de esta investigación, ninguno de sus directores había sido incorporado como personal de la secretaría en el Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales del Personal.

En 2013, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la implementación del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional, le instruye adicionalmente a la secretaría: Asegurar que los proyectos cumplan los principios y criterios de elegibilidad y sean coherentes con las prioridades de la agenda estratégica regional; incluya en sus informes semestrales la información relacionada con todos los recursos de cooperación gestionados en dicho período, coordine y realice ejercicios anuales de rendición de cuentas, calendarice reuniones trimestrales ordinariamente con los directores de Cooperación Internacional de los ministerios o secretarías de Relaciones Exteriores; e informe al principio del ejercicio de cada Presidencia *Pro Tempore*, los períodos y ciclos de realización de los diferentes foros de diálogo y cooperación, comisiones mixtas u otros mecanismos establecidos por el SICA.

2.1. El desarrollo organizacional de la SG-SICA. El desarrollo organizacional busca un cambio en la cultura y el clima de una organización, que permita mejorar capacidades y habilidades en términos de productividad y por tanto eficiencia. Siendo una institucionalidad relativamente joven, la SG-SICA requiere de un proceso de desarrollo organizacional permanente, que le permita responder adecuadamente a condiciones cambiantes. Ya la Cepal/BID (1997) destaca debilidades en su construcción institucional, resultado en buena medida, de fallas en el diseño de la arquitectura del sistema. Aun cuando se le otorga el rol de coordinación, no garantiza su funcionamiento autónomo frente a las decisiones de la Reunión de Presidentes o del Consejo de Ministros (Santos, 2010). Cepal/BID señala además, que no siempre sus relaciones con las cancillerías de los Estados miembros han reflejado un nivel óptimo de comunicación y fluidez.

También se identifican retos en su ordenamiento interno y gestión humana. Existe un Estatuto del Personal y un Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales del Personal aprobados en 1993 y 1996 respectivamente. Adicionalmente, el Fondo España-SICA (FES) ha facilitado la creación de una normativa para la administración de RR.HH., un diagnóstico de las prácticas y procedimientos del área, sistemas de evaluación de desempeño, sistema de control de nómina, levantamiento de expedientes del personal temporal y otras normativas asociadas. No obstante, continúa ausente un

estatuto de servicio civil centroamericano, aun cuando desde el año 2007 en la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado ya se elevaba este requerimiento. Tampoco existe disponibilidad pública de un organigrama institucional ni un documento legal que establezca las relaciones funcionales entre direcciones y áreas a lo interno de la secretaría. Por tanto, se desconoce su estructura organizativa actual, sus relaciones jerárquicas y, en consecuencia, la existencia o no de duplicaciones, dispersiones o superposiciones de funciones a nivel interno. Estos pendientes podrían limitar la consolidación de una cultura organizacional comprometida, de un equipo profesional, y del principio de representación nacional.

Otro gran desafío es su sostenibilidad financiera, que tiene una gran importancia en la determinación de sus objetivos. El sistema actual de financiamiento de la SG-SICA, basado en cuotas de montos fijos, ha creado un importante déficit presupuestario en la estructura regional, considerando que las aportaciones financieras de los Estados miembros son relativamente bajas y con frecuencia incumplen sus entregas. Esta deficiencia ha creado una excesiva dependencia a recursos externos. Si bien no se cuenta con información disponible sobre el grado de financiación del presupuesto de la secretaría, Morales & Jané (2006) estimaban una dependencia de los recursos externos por encima del 90 %. Quizá es justamente la disponibilidad de fondos de terceros que ha limitado el debate, más allá de la efectividad de la ayuda, de la eficiencia en su ejecución.

Como puede observarse, las tareas internas de la SG-SICA en cuanto a su desarrollo organizacional, si bien fundamentales para lograr una buena gestión administrativa y por tanto, esenciales para que la AOD tenga impactos positivos en la región, han sido atendidas superficialmente. Se ha dejado de lado lo que se considera el principal reto del sistema, y particularmente de la SG-SICA: tratar y administrar con eficiencia los recursos disponibles para lograr el mayor impacto con los mismos.

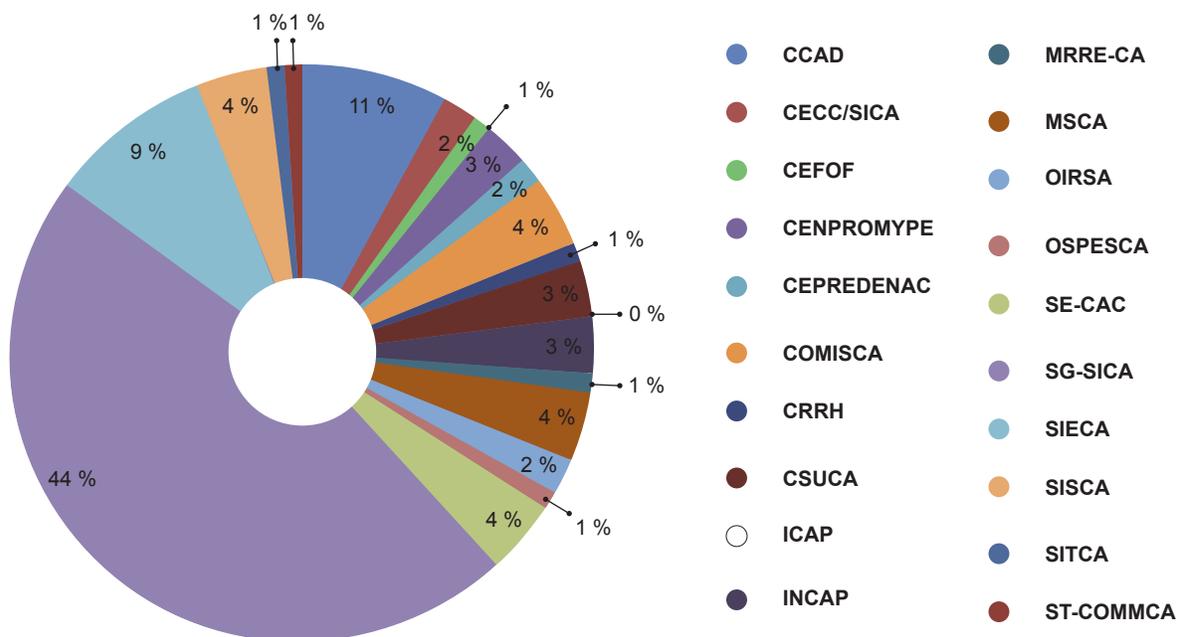
2.2. Los proyectos de cooperación administrados por la SG-SICA. Según datos del Sicor al 12 de julio de 2014, se ha desembolsado en proyectos regionales finalizados un total de USD\$195 442 355.51. Sumado a esto, se registra un monto total aprobado para proyectos regionales en ejecución USD\$251 749 582.11.

Para el caso que nos corresponde, puede observarse en la Gráfica 1 la marcada diferencia en cuanto al porcentaje de fondos manejados por la Secretaría General (USD100 millones) frente al resto del sistema. Adicionalmente, el Sicor reportaba 71 proyectos en ejecución administrados por el SICA, de los cuales el 26 % son manejados por la Secretaría General, 4 veces más que cualquier otra entidad regional, muchos de los cuales además, no responden exclusivamente al eje político del cual la Secretaría General es rectora.

Considerando el creciente número de proyectos regionales, así como la dispersión y desarticulación entre los mismos, en el año 2000 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó procedimientos y criterios para su presentación, pero sin mucho éxito. Más tarde con la aprobación en 2013 del Mecanismo de Gestión,

Coordinación e Información de la Cooperación Regional, se acordaron principios y criterios de elegibilidad.²⁸

Gráfica 1.
Porcentaje AOD en ejecución por entidad responsable



Establecer parámetros mínimos para la adopción de proyectos es un paso importante, así como contar con una base de datos actualizada sobre información básica de los tipos y montos de proyectos que maneja la institución. Vale señalar que el uso de proyectos como modalidad exclusiva de la AOD resulta cuestionable. En primer lugar, porque un proyecto está centrado en acciones puntuales y es gestionado de forma separada, lo que no siempre aporta a una visión estratégica del desarrollo y limita el grado de apropiación, liderazgo y fortalecimiento institucional. En segundo lugar, porque la gestión individualizada genera costos adicionales de transacción que terminan reduciendo los recursos disponibles a la población beneficiaria final.

Por otra parte, continúa la preocupación sobre hasta qué medida el elevado número de proyectos que maneja la SG-SICA conlleva a un reenfoque de facto de sus funciones, centrándose en su rol de administrador de fondos y no de coordinador y garante del sistema. En última instancia esto podría llevar a un efecto de rebote de la AOD, donde en vez de fortalecer a la institución, a largo plazo la debilita, llevando a su planificación a estar basada en la oferta de cooperación, a organizarse a partir de los

28 (i) Adicionalidad (los recursos deben ser adicionales a la cooperación bilateral que recibe cada país miembro); (ii) Complementariedad (deberán estar dirigidos a complementar los esfuerzos nacionales y regionales en materia de integración y desarrollo); (iii) Visibilidad (deberán ser objeto de la mayor visibilidad ante la ciudadanía centroamericana y los cooperantes); (iv) Apropiación (deben responder a los pilares priorizados en el proceso de relanzamiento de la integración regional y otros que se adopten); y (v) Eficacia de la cooperación para el desarrollo (deben aplicarse los principios de la eficacia de la cooperación para el desarrollo, es decir, apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad).

proyectos que implementa en el momento, y a regir la continuidad de los profesionales que operan en la organización.

3. Relanzamiento del proceso de A&A regional

3.1. La agenda de A&A después del Foro de Alto Nivel de Busán. Después de 11 años de debate sobre la cooperación al desarrollo, el IV FAN de 2011 representó un hito, otorgando relevancia a la construcción de asociaciones inclusivas y poniendo en evidencia los pobres resultados alcanzados que conllevan al establecimiento de nuevos y mejorados estándares, que incluyen la transparencia y accesibilidad de la información, y la participación de la sociedad civil y el sector privado en el proceso. Además, la Declaración de Busan establece que cada país deberá definir su propio marco de indicadores para medir la efectividad de la ayuda (Bolaños, 2013).

Como resultado, un año después en su XL reunión ordinaria, los presidentes del SICA mandatan el diseño y ejecución de un mecanismo de rendición de cuentas de los fondos de la cooperación, resultando en el establecimiento de lineamientos para la elaboración del Mecanismo de Coordinación e Información de la Cooperación Regional y la realización del Primer Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional²⁹. Complementariamente, en diciembre de 2013 se aprueba el Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Coordinación Regional, que establece los procedimientos y lineamientos para que los órganos, secretarías e instituciones del SICA fortalezcan sus procesos de gestión, negociación, coordinación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación e información de la cooperación regional.

Si bien se observan niveles de progreso en cuanto a la agenda regional de coordinación de la cooperación, uno de los grandes pendientes desatendidos es la participación inclusiva de la sociedad civil y del Parlamento Centroamericano en la función fiscalizadora de la ayuda, que es uno de los elementos innovadores que proponen los compromisos de Busán.

3.2. Análisis de la aplicabilidad de los IDP en la cooperación administrada por la SG-SICA. Las evaluaciones de la efectividad de la ayuda se han llevado a cabo en el ámbito de países, basándose en premisas que caracterizan a un Estado soberano. Por ello, Morales & Jané (2006), hacen las siguientes recomendaciones para aplicar los IDP al SICA: i) Fortalecer su capacidad de planificación; ii) actualizar la estrategia de desarrollo con su presupuesto y adecuar a ella los planes sectoriales, definiendo ámbitos de acción para la cooperación regional y mecanismos para su implementación; iii) establecer mecanismos sistemáticos de consulta con los beneficiarios y la sociedad civil; y iv) identificar las áreas donde son más altos los costos de transacción y establecer el plan de acción y mecanismos para reducirlos.

A continuación, se realizará un breve recuento de los indicadores, examinando su aplicabilidad a la cooperación manejada por la SG-SICA y utilizando como marco de referencia las Pautas para la Encuesta de 2011 de Seguimiento a la DP (OCDE, 2010).

²⁹ Que si bien importante, muchos lo consideraron un ejercicio de carácter informativo más que estratégico.

Indicador 1. Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas. Con prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a medio plazo que quedan reflejadas en presupuestos anuales.

El indicador 1 se basa en el cumplimiento de cuatro criterios principales: i) la existencia de una estrategia de desarrollo, ii) la existencia de un marco fiscal de mediano plazo, iii) la existencia de un marco estratégico unificado, y iv) la existencia de un vínculo estratégico entre estos elementos y un marco de gastos de mediano plazo y un presupuesto anual (OCDE, 2014). Para saber si este indicador puede aplicarse a la institucionalidad regional, deben revisarse *grosso modo* los mecanismos de planificación del sistema:

A nivel de sistema se han realizado diversos esfuerzos con escasos resultados en su implementación. Los jefes de Estado en octubre 2008, adoptaron unos lineamientos básicos de planificación plurianual del Sistema de la Integración Centroamericana. Más tarde en junio de 2009, se presentó la propuesta de “Plan plurianual del SICA 2009-2011”. Posteriormente durante la XXXV Reunión de Presidentes se instruye poner en ejecución otro plan plurianual, esta vez para el período 2010-2013. Los ejes estratégicos de trabajo ahí definidos se reafirmaron en las cumbres de 2010 y 2011. En noviembre de 2010 la XXXVI Reunión de Presidentes constituye un Consejo de Ministros de Planificación. Finalmente, en junio de 2014, la SG-SICA presenta el plan estratégico para 2014-2017. Por su parte, no se cuenta con información pública ni respaldo legal de la formulación o adopción de un marco fiscal de mediano plazo ni de un marco de gastos de mediano plazo.

La posibilidad de aplicación de este indicador únicamente respondería a la existencia de instrumentos de planificación regional que en general, no han tenido visión de largo plazo, no establecen medidas concretas, y no cuentan con un análisis de costos ni con presupuestos. De tal forma, una aplicación parcial del indicador estaría condicionada por debilidades estructurales similares a las de sus Estados miembros. En un diagnóstico sobre la armonización y alineación de la cooperación en Guatemala, se mencionaban como principales retos del Gobierno (Stratta, 2007, p. iii) que: (i) no se transforman estrategias en planes nacionales, sectoriales y territoriales de mediano plazo; (ii) existe una débil interacción entre la planificación y el presupuesto; (iii) hay una debilidad institucional del Estado en la gestión técnica y coordinación de la cooperación; (iv) se observa una escasa participación de las partes; y (v) se da un pobre monitoreo de su gestión.

Indicador 2. Sistemas nacionales fiables. Socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.

Una constante en el marco de los FAN ha sido el compromiso de las partes a utilizar los sistemas nacionales en apoyo a actividades gestionadas por el sector público. La Alianza Global (2013), explica que los criterios utilizados para medir este indicador se

basan en la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales del Banco Mundial y se resumen en la existencia de: i) un presupuesto exhaustivo y creíble, vinculado a prioridades políticas; ii) sistemas de gestión de las finanzas eficaces para garantizar que el presupuesto se aplica según lo previsto de forma controlada y previsible; y iii) rendición de cuentas e información fiscal oportuna y precisa, incluida la debida auditoría y disposiciones de seguimiento.

Adoptando estos criterios para medir a la SG-SICA, se percibe de entrada la ausencia de un marco presupuestario de mediano plazo y de información respecto a la distribución de gastos y ejecución presupuestaria. No obstante, pueden mencionarse algunos avances en cuanto a la creación de instrumentos para la gestión y evaluación financiera:

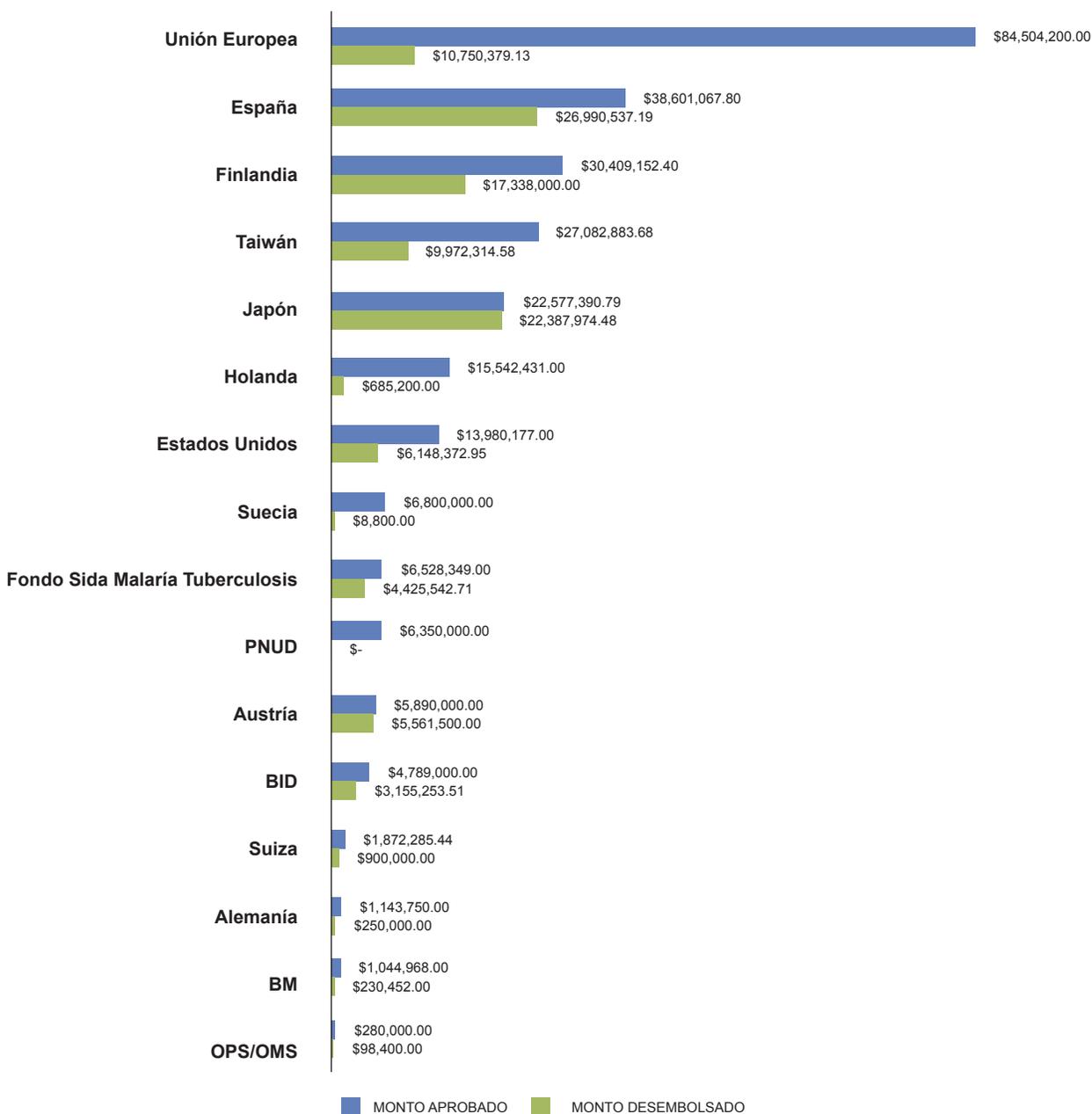
- Creación y puesta en marcha en diciembre de 2007 del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA), que opera como ente contralor regional y tiene como objetivo velar por la transparencia, fiscalización y utilización de los recursos financieros, así como promover la veraz y oportuna rendición de cuentas de los organismos y entidades del SICA.
- Revisión y adecuación de procesos en la SG-SICA que culminó en el desarrollo de normativas y procesos en las áreas de gestión administrativa y control interno.
- Puesta en marcha del Sistema Administrativo Financiero que apoya procesos de control y seguimiento en las áreas contable, administrativa y financiera (SG-SICA, 2013).

La aplicabilidad de este indicador quedaría ligada a la existencia de información disponible y accesible, por una parte, y a una consideración más subjetiva sobre la posibilidad que un organismo de esta naturaleza pueda o deba ser medido con buenas prácticas de gestión de finanzas públicas aplicadas a países, o si para su medición deberían basarse en otros modelos, como aquellos utilizados para evaluar sistemas de gestión de organismos internacionales.

Indicador 3. Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales.
Porcentaje de flujos de ayuda que repercuta en el presupuesto nacional de los socios.

El indicador 3 mide el volumen total de la ayuda registrada en los presupuestos anuales en forma de porcentaje de los desembolsos de los cooperantes. La aplicabilidad de este indicador representa dificultades para la valoración de la cooperación regional, pues no se cuenta con acceso público al presupuesto de la SG-SICA. No obstante, sí existen datos en el Sicor sobre los compromisos financieros de los donantes versus los montos efectivamente desembolsados. El detalle de esta información puede observarse en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Flujos de la ayuda por estado de ejecución
Detalle de distribución financiera de proyectos en ejecución por fuente de financiamiento (US\$)



Indicador 4. Reforzar capacidades con apoyo coordinado. Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.

El indicador 4 basa su medición en la cantidad de cooperación técnica desembolsada, y la cantidad de esta cooperación que fue suministrada a través de

programas coordinados para apoyar el desarrollo de capacidades. Quizá el principal desafío para valorar la aplicabilidad de este indicador, sea las diferentes definiciones de desarrollo de capacidades que las diversas organizaciones utilizan. Donantes y socios pueden en este sentido, interpretar y por tanto, reportar de forma distinta los apoyos efectuados a este fin.

Por otra parte, para que una cooperación técnica se considere coordinada, debe cumplir con los siguientes criterios: i) que las autoridades socios hayan comunicado claramente los objetivos para el desarrollo de capacidades como parte de estrategias más amplias; ii) que esta cooperación se alinee a dichos objetivos; y iii) que los socios tengan control de la cooperación técnica o existan acuerdos comunes para su coordinación (OCDE, 2010). Esto alude a la capacidad que la SG-SICA tenga para garantizar enfoques estratégicos para articular y coordinar sus intereses y necesidades en cuanto al desarrollo de capacidades, y contar con los mecanismos institucionales y liderazgo político que faciliten la transferencia de conocimientos y la alineación de los cooperantes a estas prioridades (Abdel-Malek & Koenders, 2011).

En términos prácticos, si bien las bases de datos de la institucionalidad no cuentan con información pertinente, se pueden mencionar los siguientes mecanismos de refuerzo de la capacidad de los socios en el desarrollo que podrían facilitar la aplicación del indicador:

- El Plan de Acción de A&A&A indica la necesidad de integrar en la estrategia regional un componente de fortalecimiento institucional que se tradujera en un plan de desarrollo de capacidades institucionales (SICA, 2006b).
- El Programa SICA de Capacitación en Integración Regional, iniciativa virtual financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) desde 2011, tiene por objetivo contribuir al fortalecimiento del proceso de integración a través de actividades formativas en áreas temáticas clave que contribuyan al desarrollo de capacidades y conocimientos, tanto del funcionariado del SICA, como del personal nacional de los países miembros y representantes del sector privado y la sociedad civil.
- El Plan Estratégico de la SG-SICA para el período 2014-2017, establece como objetivo consolidar las capacidades para el cumplimiento de sus competencias, y dentro de sus resultados: i) readecuar la estructura de la SG-SICA para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de los recursos humanos; ii) fortalecer sus procesos de trabajo con políticas internas que faciliten su desarrollo institucional; y iii) poner en marcha una gestión integral de la información, basada en el uso eficiente de las tecnologías de la información.

Bajo estos elementos, podría decirse que la aplicación de este indicador sería posible si la secretaría hiciera un esfuerzo para diseñar y poner en marcha un plan de desarrollo de capacidades integral que trate, tanto la capacidad humana, como la capacidad organizativa e institucional más amplia, y si se desarrollaran instrumentos

de recolección de información que pudiese arrojar datos desagregados por tipos de ayuda según los criterios arriba expuestos.

Indicador 5. Utilización de los sistemas nacionales. Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de finanzas públicas en los países socios que cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.

La DP fomenta a los socios a fortalecer sus propios sistemas y a los donantes a hacer mayor uso de los mismos. El indicador suele evaluarse según la Alianza Global (2013), a partir de: i) El uso de objetivos y metas de la estrategia de desarrollo del socio como referencia para la evaluación del desempeño; y ii) el uso de indicadores, estadísticas y sistemas de M&E propios del socio para efectuar el monitoreo del progreso. Asimismo, se analiza el uso de sistemas nacionales de adquisiciones.

A mediados de 2014 la SG-SICA administraba 16 proyectos (financiados por 5 donantes principales: España, Finlandia, Japón, la Unión Europea y Taiwán), 4 de los cuales tienen un presupuesto menor a los USD\$500 000. Con esta información, podría inferirse que bajo el entendido que no todos estos cooperantes utilizan los procedimientos propios de la SG-SICA, y que adicionalmente a estos procesos cada donante puede tener requerimientos específicos para garantizar la buena gestión de sus recursos; existe una alta probabilidad que estos signifiquen altos costos de transacción. En consecuencia, la aplicabilidad de este indicador a la cooperación regional no parece posible a lo inmediato. Previo a intentarlo, la secretaría deberá embarcarse en un esfuerzo para desarrollar instrumentos propios de M&E y procesos de adquisiciones estandarizados, así como hacerlos accesibles al público en general.

Sin embargo, existen buenas prácticas de los donantes regionales que podrían servir de base para garantizar la aplicabilidad a futuro del indicador. La Unión Europea a través de sus proyectos Pairca y la Cooperación Española a través del FES han apoyado el rediseño de los sistemas y procedimientos de la Dirección de Administración y Finanzas para garantizar la gestión administrativa y financiera de la SG-SICA. Estos esfuerzos han permitido diseñar y poner en marcha un nuevo sistema de gestión administrativo-financiero que pudiese mejorar la gestión de proyectos y fortalecer el área de recursos humanos.

Indicador 6. Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas. Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.

El indicador 6 basa su medición en el número de PIU utilizados. A nivel regional, es común que aquellos proyectos de gran envergadura, creen PIU para su administración. Estas suelen afectar capacidades de las instituciones, pues son estructuras temporales y que no siempre responden a los lineamientos del socio, creando un fuerte vacío a su salida y evitando la consolidación de la institucionalidad misma. En el año 2006 Morales & Jané señalaban que varios proyectos funcionaban total o parcialmente con

PIU que representaban altos costos de transacción. Ya la Propuesta de Armonización y Alineación de la Cooperación Regional para Centroamérica (SICA, 2006b, p. 18) destacaba la importancia de fortalecer las áreas administrativas financieras para disminuir las PIU y sus costos de transacción.

Se considera que la aplicabilidad de este indicador podría ser sencilla aun cuando la información no se encuentre accesible al público. El problema podría surgir al momento de analizar los resultados de la medición del indicador. Una lectura simple podría sugerir que el número de PIU a nivel de la SG-SICA está directamente relacionado con el grado de alineación de los donantes a los objetivos y sistemas del socio. Sin embargo, la ausencia de un mecanismo propio de financiamiento del sistema, que limita los recursos con que cuenta la secretaría para su operación, aunado con el elevado número de proyectos que maneja, hace de este indicador un elemento para valorar no necesariamente la alineación de los donantes, sino el grado de dependencia del sistema a la cooperación. En estos términos, valdría hacer un estudio más profundo sobre si la medición del indicador resultaría más pertinente para valorar el grado de apropiación de los Estados miembros de su proceso de integración.

Indicador 7. La ayuda es más predecible. Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.

Este indicador evalúa si los socios tienen a su disposición previsiones de los fondos o planes de implementación de sus donantes para al menos los próximos tres años. Esos planes deben contemplar como mínimo el tipo de modalidad de cooperación que será utilizada, así como las estimaciones de los flujos futuros a asignarse según acuerdos de cooperación establecidos. De esta forma, se busca que el socio esté habilitado para aplicar sus políticas y estrategias de desarrollo tal y como fueron planeadas, sin verse afectada por déficits en la financiación o retrasos en los desembolsos (Alianza Global, 2013).

La aplicabilidad de este indicador, al igual que el indicador 3, se considera viable. Los foros de cooperación regional resultan espacios importantes donde los cooperantes y la institucionalidad pueden definir y prever desembolsos. En este contexto, se pueden mencionar las siguientes buenas prácticas observadas: España basa su cooperación en Programas Regionales de Cooperación con Centroamérica (PCRC) que incluyen planes de implementación cuatrienales a través del FES. Por su parte, la Unión Europea cuenta con un Documento de Estrategia Regional y Programa Indicativo Regional, que define sus prioridades y áreas estratégicas por un período de 7 años, y que es formulado con la institucionalidad. En este marco, el Foro UE-Centroamérica desde su creación hasta la fecha, ha sostenido 23 reuniones del llamado “Diálogo de San José”, y 14 comisiones mixtas entre ambas regiones. Finalmente, en términos de accesibilidad a la información, si bien no refleja fechas, el Sidor provee datos sobre el volumen de los desembolsos programados por los donantes en el marco de los diferentes programas y proyectos que operan (ver Gráfica 3).

Indicador 8. Ayuda ligada. Porcentaje de ayuda bilateral desligada.

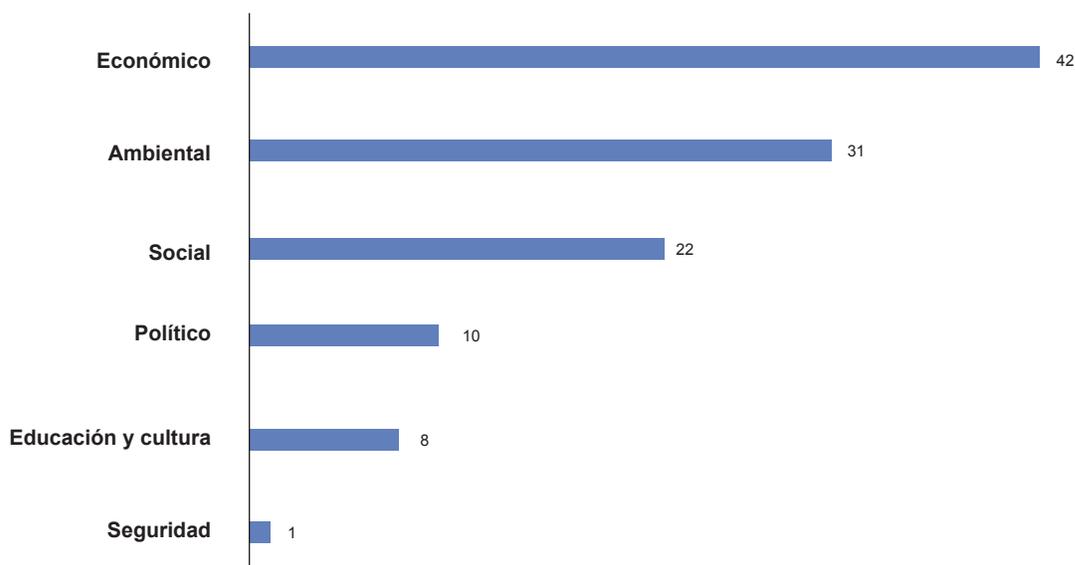
Se dice que la AOD es ligada, atada o condicionada cuando el receptor no recibe los recursos para libre disposición, sino que está obligado a gastarlo en la compra de bienes producidos o servicios ofrecidos por el donante. Si bien no existe información disponible al público, se considera posible la aplicabilidad del indicador a la cooperación regional. Ya el diagnóstico de Morales & Jané de 2006 hacía un esfuerzo de medición para dos proyectos gestionados por el sistema, encontrando como resultado que en ambos casos existen limitaciones a la participación de proveedores en las licitaciones. Se conoce además que la ayuda provista por la Unión Europea (que en el caso de los proyectos en marcha en la Secretaría General representa más del 60 % del total de los recursos aprobados), tienen esta condicionalidad en cuanto al país de origen de los bienes que se adquieren con sus fondos.

Indicador 9. Utilizar disposiciones o procedimientos comunes. Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.

En términos generales, se considera que el indicador 9 podría aplicarse a la cooperación regional y se cuenta con información generalizada sobre el grado de alineamiento de los donantes a los grandes pilares estratégicos del SICA. Como se muestra en la Gráfica 3, todos los proyectos en ejecución o gestión administrados por la secretaría están debidamente vinculados con alguno de los ejes de integración, por lo que se podría asumir que en efecto, los donantes están utilizando los objetivos de desarrollo establecidos por el sistema.

Cabe señalar que, aunque el indicador pueda ser aplicable, la rigurosidad de su uso ha sido muy criticable. Los criterios utilizados para determinar la existencia de un enfoque basado en programas son los siguientes: i) que el socio ejerza el liderazgo del programa, ii) que se utilice un marco presupuestario y programático completo y único, iii) que exista un proceso formal para la coordinación y armonización de los procedimientos de los cooperantes, y iv) que en su apoyo la cooperación utilice al menos dos sistemas locales (OCDE, 2010). Fride (2009) explica que su empleo relajado suele causar inconformidades en los países latinoamericanos y debería, por tanto, ser un elemento de alerta para la valoración de la cooperación al sistema. También habría que analizar si los ejes estratégicos del SICA en sí mismos podrían cumplir con los criterios que definen la existencia o no de enfoque basado en programas.

Gráfica 3.
Cantidad de proyectos finalizados por el eje de integración



Fuente: Sicor. Gráficas del histórico de proyectos desde 01-02-2000 al 09-06/2014.
Recuperado de <http://www.sica.int/sica/sicor/home.aspx?ldm=1>

Indicador 10. Fomentar análisis comunes. Porcentaje de misiones de campo y/o trabajos analíticos incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.

El indicador 10 pretende recopilar información sobre el grado de coordinación entre socios y donantes para la realización de misiones y análisis de diagnóstico. Las misiones conjuntas y estudios analíticos coordinados (OCDE, 2010), son aquellos llevados a cabo por dos o más donantes de forma conjunta, a los llevados a cabo por un cooperante en nombre de otro, o por el llevado a cabo con la participación sustantiva del socio.

Aun cuando no existe información pública sobre este dato para la SG-SICA, se considera que el indicador es aplicable y podría recoger datos interesantes sobre el grado de armonización de los donantes en el marco de su ayuda al proceso de integración. Este indicador podría arrojar además información relevante respecto al grado de liderazgo de la secretaría como coordinadora del proceso de efectividad de la ayuda, para definir y planificar calendarios de misiones y garantizar la ausencia de duplicaciones en la realización de estudios o diagnósticos.

Indicador 11. Marcos orientados a resultados. Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a las estrategias de desarrollo y los programas sectoriales.

La medición del indicador 11 se realiza a partir de: i) la existencia de un marco de M&E en la estrategia de desarrollo del socio, ii) la existencia de información unificada sobre el avance de la estrategia del socio; iii) la calidad de la información sobre el desarrollo con que se cuente (en términos de cobertura completa de datos, confiabilidad, evolución, alcance, exactitud, oportunidad y utilidad); iv) el acceso de las partes interesadas a la información sobre la estrategia de desarrollo y datos de gasto público, y v) el S&E coordinados.

La aplicabilidad de este indicador es quizá la más compleja de todas, en buena medida debido a: la escasa tradición de la región y de la institucionalidad regional misma de planificación y medición de la acción por resultados; la casi inexistente cultura de la prospectiva, donde las estadísticas son poco comparables y desactualizadas; y la centralización de la información que limita el acceso irrestricto a ella de la ciudadanía como fiscalizadora de los recursos que a ella se destina. El sistema como tal comparte estas características con sus Estados miembros. Según Fride (2009), los países de América Latina obtienen una calificación media en este indicador, pues si bien existen avances que crean una base adecuada para progreso a futuro, aún no se encuentran cercanos a cumplir con la meta establecida por la DP. Sin embargo, un elemento que vale mencionarse como indicio de la posibilidad de aplicar en el mediano plazo el indicador (o al menos algunos de sus criterios), es la elaboración de una Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico (ERDE) y de un Plan de Acción para su implementación sobre la base de un proceso de homologación de datos, que permitiría la comparabilidad y elaboración de estadísticas e indicadores regionales debidamente armonizados (Logros 2009-2012 de la Secretaría General del SICA).

Indicador 12. Mutua responsabilidad. Socios que evalúan progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo los mencionados en la DP.

En términos de mutua responsabilidad, la OCDE (2010) establece como base de medición del indicador 12 los siguientes criterios: i) existencia de una política o estrategia relativa a la ayuda, ii) existencia de metas específicas del socio sobre la eficacia de la ayuda, y iii) existencia de evaluaciones relativas a esta meta y discusión de las mismas en foros.

Si bien no se conoce la existencia de una política o estrategia sobre la efectividad de la ayuda consensuada, aprobada y vigente para el SICA, existen una serie de lineamientos generales que pueden servir de base para la aplicación del indicador. Se han desarrollado e institucionalizado, además, diversos mecanismos para la coordinación, presentación de la información y monitoreo y evaluación de la cooperación regional. Por ejemplo, en diciembre de 2013 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores institucionaliza la realización de ejercicios anuales de rendición de cuentas de cara a los Estados miembros y a la cooperación.

La dificultad surgirá en todo caso, en el análisis de la calidad de estas herramientas, en la obtención de información sobre procesos formales de evaluación, y en la medición

del grado de inclusión de parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil. Este último, elemento relevante en las discusiones del FAN de Accra donde se subraya la necesidad de efectuar ejercicios públicos de evaluación (Alianza Global, 2013). Y es que el desarrollo y la cooperación al desarrollo requieren plantearse desde alianzas inclusivas a todos los niveles para garantizar su legitimidad y efectividad.

Conclusiones

Retomando la hipótesis planteada en esta investigación, luego del análisis de las variables establecidas puede concluirse que en términos generales, los indicadores de la Declaración de París pueden ser aplicados para medir la efectividad de la cooperación regional. Sin embargo, la profundidad de su aplicación en términos estrictos -esto es, respondiendo a cada uno de los criterios técnicos que definen cada indicador-, es variable. Su grado de aplicabilidad en este sentido, estará directamente asociado con el nivel de desarrollo organizacional del sistema, con la robustez de sus mecanismos de planificación y evaluación, y con la disponibilidad y accesibilidad de información que pueda proveer. En la tabla siguiente puede observarse un resumen de los principales hallazgos encontrados:

TABLA 1. INDICADORES DE PROGRESO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS		
n.º	INDICADOR	APLICABILIDAD
APROPIACIÓN		
1	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas	Aplicable con reservas, los instrumentos base de planificación no son utilizados o se utilizan parcialmente en la SG-SICA/SICA, todas prácticas que impactan en el grado de posible alineación y armonización de los donantes
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de estrategia de desarrollo (actual y anteriores) e informes de avance 	
	<ul style="list-style-type: none"> Existe marco fiscal de mediano plazo 	
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de marco estratégico unificado 	
	<ul style="list-style-type: none"> Vínculo estratégico con marco de gastos de mediano plazo y presupuesto anual 	
ALINEACIÓN		
2	Sistemas nacionales fiables	Aplicable con reservas, no existe información pública
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de sistemas de gestión de finanzas públicas y aprovisionamiento que cumplen con buenas prácticas o tienen instaurado programa de reformas para conseguirlo 	
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	Aplicable con reservas, los instrumentos base de planificación no son utilizados o se utilizan parcialmente en la SG-SICA
	<ul style="list-style-type: none"> AOD desembolsada 	
	<ul style="list-style-type: none"> AOD registrada en presupuesto 	

4	Reforzar capacidades con apoyo coordinado	Aplicable, pero no se conoce la existencia de un registro homologado por tipo de cooperación
	<ul style="list-style-type: none"> Cantidad de cooperación técnica desembolsada 	
5	Utilización de los sistemas nacionales	Aplicable con reservas, no se conoce la existencia de instrumentos de monitoreo, evaluación y procesos de adquisiciones estandarizados propios del SG-SICA ni son de acceso público
	<ul style="list-style-type: none"> Cantidad de AOD proporcionada que utiliza procedimientos nacionales de ejecución presupuestaria, presentación de informes financieros, auditoría 	
	<ul style="list-style-type: none"> Uso de sistemas nacionales de adquisiciones 	
6	Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas	Aplicable con reservas. Debido a la ausencia de zecanismo propio de financiamiento, el número de PIUs no necesariamente mide el alineamiento del donante, sino la dependencia del SG-SICA a la ayuda (o acaso hasta grado de apropiación)
	<ul style="list-style-type: none"> Número de unidades de ejecución paralelas utilizado en el año 	
7	La ayuda es más predecible	Aplicable
	<ul style="list-style-type: none"> Programación de desembolsos por el donantes vs. cantidad de AOD registrada por el socio 	
8	Ayuda desligada	Aplicable con reservas, la ayuda ligada podría no esponder necesariamente a una voluntad de alineación del donante, sino también a ausencia de sistemas confiables del socio
	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de ayuda bilateral desligada 	
ARMONIZACIÓN		
9	Utilizar disposiciones o procedimientos comunes	Aplicable con reservas, el indicador supondría la existencia de enfoques basados en programas que no es el caso para todos los ejes estratégicos del Sistema
	<ul style="list-style-type: none"> AOD desembolsada para apoyar iniciativas con enfoques basados en programas 	
10	Fomentar análisis comunes	Aplicable con reservas, el indicador podría medir tanto la armonización entre acciones de donantes, como el grado de coordinación/articulación y desarrollo organizacional del Sistema
	<ul style="list-style-type: none"> Número de misiones de cooperantes sobre terreno vs. número de misiones coordinadas 	
	<ul style="list-style-type: none"> Trabajos analíticos llevados a cabo vs. trabajos analíticos coordinados 	
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS		
11	Marcos orientados a resultados	Aplicable con reservas. La ausencia de un marco de seguimiento y evaluación, datos cualitativos y cuantitativos, estadísticas armonizadas, MPMP y acceso restringido al público dificultaría mucho la aplicación del indicador
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un marco de seguimiento y evaluación en la estrategia de desarrollo 	
	<ul style="list-style-type: none"> Información unificada sobre avance de la estrategia de desarrollo 	
	<ul style="list-style-type: none"> Calidad de la información sobre el desarrollo (cobertura completa de datos, confiabilidad, evolución, alcance, exactitud, oportunidad y utilidad) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Acceso de las partes interesadas a la información sobre estrategia de desarrollo y datos de gasto público 	
	<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento y evaluación coordinados a nivel nacional 	

MUTUA RESPONSABILIDAD		
12	Mutua responsabilidad	Aplicable con reservas, el indicador no respondería exclusivamente al grado de responsabilidad del donante y la SG-SICA, sino también al grado de compromiso de los Estados miembros a la temática
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de política o estrategia relativa a la ayuda 	
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de metas específicas de país sobre eficacia de la ayuda 	
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de evaluaciones relativas a esas metas y discusión en foros 	

Por otra parte, observándolo como un proceso en desarrollo y constante evolución, la evidencia demuestra que los IDP, aunque limitados y mejorables, continúan siendo válidos, pertinentes y relevantes para aportar luces sobre cómo mejorar la efectividad en la entrega de la ayuda, incluyendo aquella entregada en contextos no tradicionales. Los principios establecidos en los IDP están basados en años de experiencia y han aportado a definir normas globales para la cooperación al desarrollo, a difundir mejores prácticas en la entrega y gestión de AOD, y a promover una visión común y un marco para futuras reformas.

Sin embargo, también resulta importante continuar los esfuerzos de mejoramiento y construcción de nuevos indicadores, que cierren las brechas identificadas en las herramientas existentes. Particularmente para el caso de la SG-SICA y el sistema en su conjunto, esto debería ir en dos vertientes: por un lado, promover la inclusión de elementos adicionales que permitan de forma más certera la evaluación de la cooperación en un contexto regional y por otro, garantizar que la agenda en pro de la efectividad de la ayuda no se superponga sino por el contrario responda y se complemente con el paradigma de la efectividad del desarrollo. Una serie de recomendaciones se proponen al respecto.

- *Sobre la inclusión de elementos adicionales a los IDP para medir la efectividad de la ayuda*

La ayuda para ser efectiva no solo tiene que entregarse de forma apropiada, sino que gestionarse de forma eficiente. Y son 8 las condiciones consideradas clave para fortalecer la capacidad de gestión de la SG-SICA:

- La revisión de las normativas y reglamentos regionales que garantice una adecuada distribución de funciones, evite solapamiento de competencias y establezca relaciones claras entre las secretarías y órganos del sistema.
- La construcción o consolidación de un sistema único de gestión de las finanzas y de aprovisionamiento.
- La elaboración e implementación de mecanismos para la GbR. Esto incluye la planificación estratégica a través de la adopción de una estrategia regional de desarrollo de largo plazo, el uso de modelos lógicos con objetivos y resultados medibles, con indicadores y metas calendarizadas, con un presupuesto y

análisis de gastos que le respalde, con partes responsables identificables, con mecanismos de gestión de riesgos, seguimiento y la evaluación, todos basados en resultados.

- El respaldo al liderazgo de la Secretaría General en el ordenamiento de la cooperación, desde su posición de independencia y autonomía funcional que le otorga el Protocolo de Tegucigalpa. Este esfuerzo incluiría en términos operativos: i) garantizar que la AOD se centre en las necesidades reales de la región y en las capacidades mismas de la institucionalidad; ii) promover una estandarización de manuales, informes, mecanismos de M&E e incluso, iii) la implementación de calendarios y “cupos” de estudios y misiones que regulen su número y frecuencia.
- La promoción de mejoras en los sistemas de información y comunicación basados en el principio de transparencia y la publicación de los resultados, que promueva una discusión genuina y autocrítica. El Sicor, en la medida en que logre ser debidamente alimentado y evolucione hacia la entrega de información más cualitativa podría convertirse en un elemento esencial para tal fin. De la mano, deberían trabajarse el desarrollo de estadísticas regionales con indicadores sustantivos capaces de reportar los avances o retrocesos de la región en términos de desarrollo humano. El fortalecimiento de la Comisión Centroamericana de Estadística del SICA (Centroestad) en este sentido es deseable.
- La optimización de los esquemas de coordinación de la cooperación regional, que además establezcan articulaciones palpables con otros procesos internacionales (OCDE) y locales.
- El diseño e implementación de un plan de gestión del conocimiento y desarrollo de capacidades duras y blandas, que responda a las necesidades y prioridades identificadas por los socios, promueva una cultura de prospección y análisis, y permita a la secretaría responder y adaptarse rápidamente al cambio.
- El replanteamiento de esquemas tradicionales de cooperación, desde propuestas innovadoras que supere el uso de proyectos como modalidad exclusiva de la AOD.

Las acciones mencionadas facilitarían la coordinación y alineación de los donantes, así como la armonización de sus acciones en aras a racionalizar requerimientos y simplificar procesos.

En cuanto a la identificación de elementos adicionales a los indicadores de la DP para mejorar la medición de la efectividad de la cooperación regional, podría utilizarse la metodología de la Alianza Global para Busán la cual establece que cada socio

puede definir su propio marco de indicadores. Esto abre una gran oportunidad para la institucionalidad regional del SICA para enfocar su monitoreo al cumplimiento de un cierto número de compromisos de la Declaración de París pero adaptados a las realidades del sistema, poniendo énfasis en los temas de programación estratégica, eficiencia operativa, y desarrollo organizacional para la gestión basada en resultados arriba mencionados.

- *Sobre la inclusión de elementos adicionales a los IDP para medir la efectividad del desarrollo*

Un tema de fondo a tratar es la creciente necesidad de medir la efectividad del desarrollo.

Para tal fin, un reto importante de región en la definición de indicadores adicionales a los evaluados por la DP, será embarcarse a nivel sistémico en un análisis crítico sobre los instrumentos estratégicos con que se cuenta, el tipo de proyectos que se implementa, el impacto que sus resultados está teniendo para el mejoramiento del nivel de vida de los centroamericanos, y la sostenibilidad a largo plazo de los mismos. La culminación de la fecha tope para el cumplimiento de los ODM y el ejercicio internacional para la formulación de la Agenda Post-2015 pueden ser una gran oportunidad para que Centroamérica, liderada por la SG- SICA, defina su propia estrategia de desarrollo.

Siguiendo con los principios establecidos en Busán, la inclusión de indicadores de efectividad del desarrollo debería ampliar el concepto de apropiación establecido en la DP, hacia uno de “apropiación democrática”, definición que pone a las personas en el centro del enfoque.

Los siguientes elementos son considerados relevantes para articular el paradigma de efectividad de la ayuda con la efectividad del desarrollo:

- La redefinición de la agenda de la cooperación en el SICA, que introduzca los elementos desarrollados en Busán, en términos de promover la evaluación de resultados e impactos.
- La promoción de espacios que garanticen la participación directa en el proceso de A&A de un rango amplio de actores públicos y privados, para dotarlo de legitimidad.
- La presencia de la sociedad civil, el Comité Ejecutivo y el Parlamento Centroamericano por ejemplo, en todas las fases de la gestión de la cooperación regional, que permitirían mejorar los procesos de rendición de cuentas, incluyendo la posibilidad de establecer colectivamente estándares de calidad y buenas prácticas en los procesos.

- El acceso público a información sobre la gestión de las finanzas, incluyendo la divulgación de ingresos, presupuestos, gastos, contrataciones y auditorías, para garantizar la transparencia sobre la utilización de recursos para el desarrollo.
- La creación de esquemas formales de evaluaciones conjuntas basados en mecanismos independientes que tomasen como referencia experiencias como la Iniciativa Internacional sobre la Transparencia de la Ayuda (IATI), mecanismo del cual Honduras y la Unión Europea son ya miembros, y ha sido reconocido por la sociedad civil por su potencial para regular el acceso público a los sistemas de información de la ayuda³⁰.

La apuesta de este trabajo por examinar la aplicabilidad de los IDP para la eficacia de la ayuda a un contexto regional, no es sino un intento de aportar al esfuerzo ya sugerido en la Declaración de Roma para ajustar la prestación de la asistencia a las prioridades y la situación específica de cada socio receptor. Con suerte, el análisis planteado arroje luces sobre medidas que promuevan el desarrollo de las capacidades de la SG-SICA para brindar mejores resultados en su aporte a la realización de los objetivos de la integración centroamericana para la cual fue creada: una región de paz, libertad, democracia y desarrollo

Referencias

- Abdel-Malek, T., y Koenders, B. (2011). *Progress towards more effective aid*. Recuperado de <http://ucavirtual.org/eva/mod/folder/view.php?id=956>
- Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. (2013). Guía para el marco de monitoreo de la Alianza Global. Recuperado de http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/08/20130701-Busan-Global-Monitoring-Guidance_SPA_FINAL.pdf
- Bolaños, R. (2013). El foro de Busán y su implicación actual para la cooperación internacional. En Encinas, et al. *La cooperación internacional en tiempos de crisis*. Guatemala: Editorial *Cara Parens*, URL.
- Caldentey, P. (2010). Capítulo 7: Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores. En Caldentey, P. y Romero, P. *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. (2.^a ed.). España: Fundación ETEA.
- Cepal/BID. (1997). La integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/9585/LaIntegracionCentroamericana.pdf>

³⁰ IATI es una iniciativa voluntaria liderada por DFID y lanzada en el Foro de Alto Nivel de Accra para dar mayor transparencia a la ayuda que ofrecen los donantes, con datos de fuente abierta, definiciones comunes y estándares para informar sobre sus actividades.

- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. (2013). Resolución CMRREE 01-2013. Recuperado de <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=85564&idm=1>
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. (2010). Fiscalización a organismos supranacionales. Recuperado de http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/Documentos/2010/DOC_201006_15
- Fride. (2009). Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.fride.org/descarga/DB_Poniendo_en_practica_Paris_Accra_ESP_Enero09.pdf
- Gómez, M.; y Hernández, M. (2010). Proceso de armonización y alineamiento de la cooperación regional en Centroamérica. Recuperado de <http://ucavirtual.org/eval/mod/folder/view.php?id=946>
- OCDE. (2010). Pautas para la Encuesta de 2011 de Seguimiento a la Declaración de París. Recuperado de <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/46184940.pdf>
- Programa Alta Formación de Cuadros Dirigentes de los Países del SICA. (s.f.). Mecanismo de monitoreo y evaluación de proyectos de cooperación técnica internacional en el SICA. Recuperado de <http://www.iila-sica.it/wp-content/uploads/2014/03/Integracion-Proyecto-Grupo-2.pdf>
- Santos, F. (2010). La integración regional centroamericana y la participación de la sociedad civil. Recuperado de http://www.fundacionetea.org/media/File/tesis_fsantos.pdf
- SICA. (2006b). Propuesta de Armonización y Alineación de la Cooperación Regional para Centroamérica. Recuperado de [http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/258_Propuesta%20de%20Armonizacion%20y%20Alineacion%20de%20la%20Cooperacion%20Regional%20para%20Centroamerica%20-%20Vienna%20Forum%20\(2006\).pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/258_Propuesta%20de%20Armonizacion%20y%20Alineacion%20de%20la%20Cooperacion%20Regional%20para%20Centroamerica%20-%20Vienna%20Forum%20(2006).pdf)
- Stratta, N. (2007). Armonización y alineación de la cooperación internacional en Guatemala. Recuperado de https://issuu.com/gcc-g13/docs/informe_sobre_agenda_paris_guatemala
- Tomlinson, B. (2011). Apropiación democrática y eficiencia del desarrollo: perspectivas de la sociedad civil sobre los progresos realizados desde París. Recuperado de <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/Final-bridged-Roa-Report-2011-EFS.pdf>
- United Nations Economic and Social Council (Ecosoc). (2008). *Towards a strengthened framework for aid effectiveness*. Recuperado de http://www.undg.org/docs/10461/Aid_effectiveness_1.pdf

Esta publicación fue impresa para Guatemala en los talleres gráficos de Serviprensa S. A., Ciudad de Guatemala, en marzo de 2017.
La edición consta de 500 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

Esta publicación se realizó en el marco de la maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo, proyecto concebido desde las universidades confiadas a la Compañía de Jesús (Ausjal) establecidas en Guatemala, El Salvador y Honduras; que inició en el 2009 con el apoyo de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID- a través del Fondo España -SICA-.

El programa cuenta con el respaldo de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana -SG-SICA-. Los contenidos que abarca retoman los ejes temáticos más importantes del sistema de integración, tanto en las asignaturas, como en los trabajos de investigación de los maestrantes.

Los nueve trabajos seleccionados por el Comité Académico, y que representan el contenido de esta publicación, abordan aspectos institucionales, la acción colectiva para la integración y políticas públicas.

El lector también podrá encontrar información relacionada con el liderazgo político en el sistema, la gobernanza que se promueve desde el Comité Ejecutivo del SICA y la participación que han tenido los actores importantes del sistema, como lo son las organizaciones de la sociedad civil.

Las políticas públicas regionales, concebidas como uno de los mecanismos que la integración tiene para construir el desarrollo, son evaluadas desde la temática de la seguridad regional y el desarrollo rural territorial. Finalmente se realiza una investigación sobre la efectividad que la cooperación para el desarrollo ha tenido en el ámbito regional.

Fondo Editorial
UCA
Publicaciones



EDITORIAL
CARA PARENS
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

