

Revista **CON-SECUENCIAS**

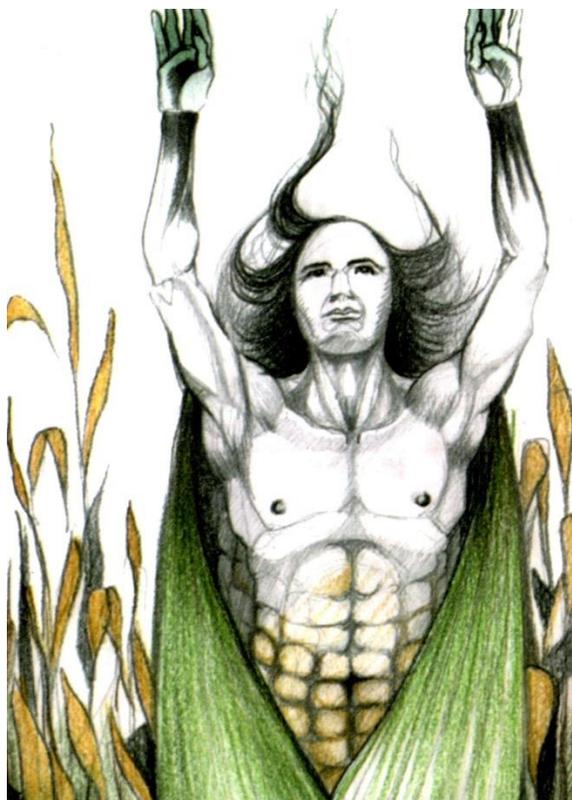


ISSN 2791-1160

No. 4, enero-abril, 2023

Publicación del Foro de Reflexión sobre la Realidad Salvadoreña – FORES–,
San Salvador, El Salvador, Centroamérica

ANÁLISIS DE COYUNTURA NACIONAL, UNA VISIÓN DESDE LA ACADEMIA



Los artículos son responsabilidad de cada autor y no reflejan la línea editorial de la Revista

Editorial..... 3

Integración centroamericana, una (re)visión crítica y estratégica
Ricardo Sol Arriaza..... 4

Comentarios sobre el artículo Integración centroamericana, una (re)visión crítica y estratégica
René Martínez Pineda..... 63

Comentarios sobre el artículo Integración centroamericana, una (re)visión crítica y estratégica
Walter Fagoaga 68

Consejo editorial..... 69

Instrucciones para los autores.... 72

Los artículos pueden citarse.
Esta Revista es de Acceso Abierto

CONSEJO EDITORIAL

Ricardo Sol Arriaza – Director Pro Témpace de la Revista –

René Martínez Pineda – Coordinador del Consejo Editorial –

Oscar Martínez Peñate – Editor de la Revista –

Luisa Eugenia Castillo Martínez

Walter Fagoaga

Misión:

Divulgar análisis sobre la actualidad nacional, sustentadas en datos y antecedentes, con seriedad académica, responsabilidad y compromiso.

Visión:

La revista CON-SECUENCIAS logra elevar el nivel del debate y reflexión sobre la realidad nacional y consolidar una sólida visión de país, sustentado en una propuesta de cohesión y equidad socio-económica, con sustentabilidad ambiental.

Correo: consecuenciasrevista@gmail.com

Sitio web: <https://revistacon-secuencias.com/>

Dirección: Final, 25 Avenida Nte., San Salvador



EDITORIAL

Con la publicación de la Revista Con-Secuencias No.4, cumplimos exactamente un año de tener presencia nacional e internacional, agradecemos la contribución académica de los autores en el abordaje de la realidad salvadoreña, que en los últimos años ha cobrado relevancia, precisamente, por los cambios y transformaciones que se están dando en la áreas sociales, políticas y económicas, sobre todo, por la profundidad y la prontitud de resolver problemas históricos, de tal forma, que ha causado asombro por los resultados exitosos, lo que ha provocado que sean tomados como referentes en otros países.

Este número de la Revista Con-Secuencias es monográfico y está constituido por el artículo de Ricardo Sol Arriaza, salvadoreño residente en Costa Rica, sobre la integración centroamericana, es un aporte al actual debate de la necesidad de actualizar y contemporizar las estructuras y funciones del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, que esté acorde con los nuevos tiempos y necesidades imperativos de pasar de la integración a la unión centroamericana.



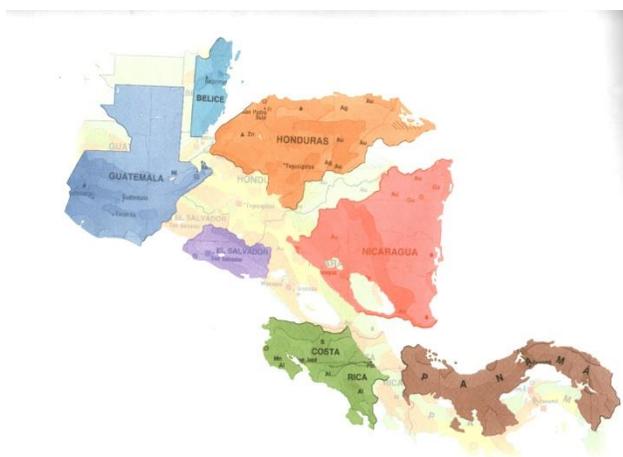
Miembros del Foro de Reflexión sobre la Realidad Salvadoreña – FORES–,
De izquierda a derecha: Walter Fagoaga, Ricardo Sol Arriaza, René Pineda Martínez y
Oscar Martínez Peñate

Integración centroamericana, una (re)visión crítica y estratégica

Ricardo Sol Arriaza
Foro de reflexión sobre la realidad
salvadoreña, FORES

RESUMEN

En este artículo se analiza la experiencia del modelo de *regionalismo* del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), fundado en 1991. Para ello se hace una revisión del concepto *regionalismo* y, para lograr una visión integral del análisis, se recurre a la formulación de hipótesis explicativas referentes a los siguientes aspectos: **uno**, los distintos intentos históricos para lograr la unión o la integración centroamericana; **dos**, las



particularidades de lo que en su momento se llamó la *Nueva Agenda Centroamericana* o lo que es la *Agenda fundacional del SICA*; **tres**, el modelo SICA de regionalismo, sus avances y limitaciones, en tanto estrategia de desarrollo para coadyuvar al progreso de los países miembros y su comportamiento frente a los modelos extrarregionales que surgen en su período de desarrollo; **cuatro**, las características de su institucionalidad, funcionalidad, eficacia y limitaciones para impulsar la agenda fundacional del SICA y su propia estrategia de regionalismo; **cinco**, la reforma institucional del SICA, un proceso siempre presente y sin fin. En la parte final de este artículo se formulan tres propuestas concretas para avanzar en un proceso efectivo de integración centroamericana.

Aspiración y referentes conceptuales

Nuevamente se lanzan propuestas de fortalecimiento o reestructuración de la integración regional. *Aunque por ahora suena a utopía, el sentido común debería apuntar a la unificación de Centroamérica en un solo país.* Así lo expresó, en uno de sus característicos

mensajes por Twitter, el presidente Nayib Bukele. Siguiendo esa visión, el 22 de agosto 2022, el vicepresidente de El Salvador, Félix Ulloa h., en el marco de la II Conferencia sobre el Futuro de Centroamérica, expuso que el gobierno salvadoreño trabaja en una propuesta de la Unión Centroamericana y que *“la meta planteada al Presidente Nayib Bukele es que para el 2024 se pueda tener el documento que permita presentar a los órganos fundamentales de la integración, en especial a la cumbre de presidentes, una propuesta de reforma al Protocolo de Tegucigalpa y que se pueda pasar de la integración a la unión centroamericana”* (Presidencia de la República de El Salvador, 2022)¹.

Desde otro foro, y con otro referente, el recién nombrado secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Manuel Salazar-Xirinachs, en el discurso inaugural del trigésimo noveno período de sesiones, expresó que *“La globalización ha venido cambiando en varias dimensiones, que es importante comprender y debatir porque tienen implicaciones para la estrategia de desarrollo de los países... La conjunción de estos y otros factores está llevando a una reafirmación del regionalismo, tanto en esquemas de integración como en la reconfiguración de las cadenas de valor, el ‘nearshoring’ y tendencias similares. En términos de las estrategias de desarrollo, esto tiene costos y amenazas, pero también abre oportunidades”* (CEPAL, 2022).

Es esta la rutina de las aspiraciones y esfuerzos por lograr la unión o integración centroamericana². Por un lado, en distintas coyunturas, algún actor relevante o algún momento particular de la historia de la región hace renacer ese ideal con propuestas orientadas a retomar el anhelo, muchas veces pospuesto, del destino común de los pueblos del istmo centroamericano. Pero, por otro lado, las naciones centroamericanas son parte y, por su naturaleza misma, están integradas en procesos internacionales que, con su propia dinámica, convocan a estos países a iniciativas económicas, políticas, sociales y culturales. Así, los actores sociales de cada país, ya establecidos por ya más de 200 años de nacionalismos separatistas, responden desde sus propios intereses y dinámicas ante tales iniciativas y buscan alinearse a una u otra de esas propuestas.

El desafío para los proyectos de integración centroamericana radica en ofrecer propuestas viables y realistas para que los países de la región se sientan realmente convocados y apoyados, desde sus propias realidades institucionales, políticas, sociales, culturales y económicas, a ser parte de un designio que fortalecerá el desarrollo humano de sus propios pueblos. Es en ese esfuerzo/proceso que se podrá construir (o reconstruir) la Unión Centroamericana. Pero para identificar ese camino, se hace indispensable profundizar,

¹ El vicepresidente de El Salvador, Dr. Félix Ulloa, entregó un primer borrador de esta propuesta en la LVI Reunión de jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), llevada a cabo el 8 y 9 de diciembre 2022 en República Dominicana.

² Colocamos los dos conceptos haciendo la aclaración de que estos hacen referencia a finalidades y estrategias muy diferentes de regionalismo, concepto que desarrollaremos en este artículo.

críticamente, en el tipo de esfuerzos que Centroamérica ha implementado o impulsado históricamente para alcanzar la anhelada Unión.

Por tanto, dados los renovados enunciados integracionistas, de inmediato surge la necesidad de reflexionar sobre las opciones que Centroamérica tiene ante las distintas modalidades o *estrategias de regionalismo*³, ya sea las que surgen de actores y coyunturas endógenas como las surgidas de propuestas propias del contexto internacional. A su vez, se vuelve imperativo, analizar los tipos de regionalismos experimentados en Centroamérica, sus alcances y limitaciones, poniendo énfasis en el análisis del actual Sistema de Integración Centroamericano (SICA), en tanto que esta es la última de dichas experiencias y cumple ya más de tres décadas. Esta reflexión demanda revisar el desempeño de este modelo para impulsar su propia agenda y mantener su identidad ante otras estrategias de carácter extrarregional. Se hace necesario, también, identificar y evaluar las debilidades o fortalezas de los Estados miembros para asumir compromisos con una estrategia regionalista, así como la disposición política y particularidades jurídico-institucionales de sus gobiernos para impulsar una determinada regionalización.

Con la categoría de *regionalismo*, para efectos de este escrito, hacemos referencia a modalidades diferentes de compromisos entre Estados geográficamente próximos⁴, lo que se traduce en estructuras o instituciones regionales orientadas a impulsar estrategias o agendas comunes en distintas esferas, como la economía, la política, la seguridad y lo sociocultural con el fin de potenciar el desarrollo de los países de determinada región.

Es decir, se hace necesario reconocer que existen diferentes modalidades de regionalismo y que, dependiendo del modelo de regionalismo que adopten los Estados de una región, al menos *teóricamente* se concretarán las características y la profundidad de los compromisos económicos, sociales o políticos que estos estructuran en dicho espacio. Pero también, los regionalismos se diferencian entre sí por la estrategia a la que se recurra para crear esos espacios, así como por el tipo de instituciones que configuran para desarrollar dicha estrategia. Decimos *teóricamente* porque las aspiraciones o modelos que se propone alcanzar estarán siempre determinadas por condicionantes históricas, financieras, del

³ Las distintas modalidades de regionalismo suponen diferentes estrategias reflejadas en alguna de sus variantes: *regionalismo abierto, unión comunitaria o cooperación intergubernamental*, las cuales incluyen compromisos que van más allá de estrategias puramente comerciales. También se identifican, como modalidades de regionalismo, algunas estrategias que implican compromisos más específicos en el ámbito del comercio internacional, como son los tratados de libre comercio o incluso el mercado común, que generalmente están incluidos en las modalidades antes mencionadas.

⁴ De aquí el concepto de región. Desde otra perspectiva, el Informe Estado de la Región (ERCA) aborda este tema para diferenciar el concepto de *región* del de *integración regional*. El primero se entiende como una construcción histórica, susceptible de diversas interpretaciones, según los criterios a los que se recurra. Por su parte, sostiene que el proceso de integración está ligado a dimensiones institucionales y no institucionales (Programa Estado de la Nación & CONARE, 2021).

contexto internacional, de la cultura política y de la institucionalidad propia de los Estados presentes en esa región.

Esta opción conceptual, a nuestro entender, permite superar la polisemia de la categoría *integración*, la cual suele tener distintos apellidos o calificativos, según la finalidad que se persiga: comercial, productiva, empresarial, etc. A este concepto también se le ha agregado el calificativo de *real* o *institucional* para diferenciar la capacidad o avances de las iniciativas políticas e institucionales de los gobiernos frente a la de los actores económicos que impulsan una dinámica que responde a alianzas o compromisos empresariales (Segovia, 2005). También se recurre al concepto de integración para aludir a regiones: Europa, Asia, Andina, Cono Sur, Centroamérica, etc. A su vez, hay que considerar que el concepto de integración, en su uso más generalizado, surgió vinculado a propuestas de base económica, cuya estrategia apela a *alianzas comerciales* o acuerdos de intercambio comercial entre distintos países, sean estos de una misma región o no, pero también entre regiones diferenciadas o distanciadas geográficamente.

El concepto de integración ha sido también un recurso para referirse a la inserción a los procesos de la globalización: en este caso se habla de *integración global*, como señalan White y Woetzel⁵, según quienes los procesos de integración económica mundial se basan en el reconocimiento de que *al permitir una mayor especialización y economías de escala, las cadenas de valor mundiales mejoraron la eficiencia, redujeron los precios y aumentaron la variedad y calidad de los bienes y servicios disponibles*, y agregan, unos párrafos más adelante, que *junto a la integración (global) vino la interdependencia... ninguna región está ni siquiera cerca de ser autosuficiente. Cada región de influencia del mundo importa más del 25 % de, por lo menos, un recurso o un bien manufacturado especial*⁶.

Desde mi posición de observador interesado⁷ del proceso de integración centroamericana, puedo afirmar que esta ha sido la visión predominante en los actores económicos, tanto empresarios como funcionarios gubernamentales u operadores del comercio internacional. Es esta concepción del proceso de integración a los procesos de globalización de las economías mundiales y sus cadenas de valor lo que ha predominado sobre una visión de integración regional orientada a promover el desarrollo de los países de Centroamérica.

La polisemia del concepto de integración también se ve reflejada en la evolución del mismo. Al respecto, en el documento “Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas”, en su presentación “La hora de la Integración productiva” (CEPAL, 2014),

⁵ <https://www.project-syndicate.org/commentary/rethinking-economic-interconnectedness-resilience-by-olivia-white-and-jonathan-woetzel-2022-11> Reimagining our Global Connections.

⁶ Traducción libre del autor.

⁷ El autor de este artículo fue fundador y dos veces presidente del Comité Consultivo del SICA, Secretario General del Consejo Superior Universitario Centroamericano (1989-2001), investigador del proceso integracionista y consultor para varias de sus instituciones.

se lee que *“La dimensión productiva en particular fue central en las reflexiones iniciales de la CEPAL sobre la integración. Se postulaba la necesidad de ir más allá de los mercados nacionales para aprovechar las economías de escala y las ventajas de aprendizaje que podía ofrecer el mercado regional. Ello a su vez contribuiría a que las economías de la región evolucionaran hacia modalidades de especialización productiva más sofisticadas y con mayor contenido tecnológico. Se trataba de avanzar en una industrialización apoyada en la complementariedad productiva, que elevaría el intercambio intrarregional de productos manufacturados. Este cambio en la matriz productiva, al ampliar y diversificar la oferta de divisas y reducir la dependencia respecto de una estructura exportadora demasiado anclada en las materias primas, ayudaría a superar la clásica restricción externa que ha caracterizado el desarrollo regional”*.

Sin embargo, con posterioridad, en ese mismo documento, se aclara, que esta institución, asumió un concepto más integral, que sostiene que *La integración regional es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales*.

De aquí que se ha sostenido que el Mercado Común (MMCC) Centroamericano, responde a aquella primera etapa del modelo de integración *cepalino*, y, a partir de Esquipulas II y el Protocolo de Tegucigalpa, que sientan las bases del SICA, este modelo se identifica con *“la nueva integración regional”* definida por CEPAL. Debe observarse que, más allá de las coincidencias entre las experiencias centroamericanas y los paradigmas *cepalinos*, hay también coincidencias cronológicas; pero esto no debería llevarnos a conclusiones absolutas, por cuanto, como ya lo señalamos antes, las aspiraciones o modelos que se propone alcanzar estarán siempre determinadas por condicionantes históricas, financieras, del contexto internacional, de la cultura política y de la institucionalidad propia de los Estados presentes en esa región.

Tal como se discute en el ensayo *La vigencia del regionalismo para la agenda de desarrollo en América Central* (Caldentey y Santos, 2017) el concepto de integración tiende también a homologarse con el de regionalismo o a usarse indistintamente. Tal confusión tiene su origen en diferentes orientaciones conceptuales que, tomando como referencia a estos investigadores, pueden agruparse en tres: 1) la que se origina en la teoría del comercio internacional, que tomará fuerza asociada a las estrategias de libre mercado; 2) la que encuentra sustento en los enfoques teóricos ligados a los estudios de la integración europea; y, 3) el enfoque que da sustento al Nuevo Regionalismo o Regionalismo Abierto para nuestro continente, vinculado con las iniciativas impulsadas por la CEPAL.

Estas diferencias epistemológicas deben entenderse también como opciones o iniciativas de intereses de actores económicos y políticos. Para el caso centroamericano, debe también profundizarse en el análisis de los distintos paradigmas que han influido en el desarrollo de

sus modelos de regionalismo. Tal es el caso, como se mencionó, del modelo de la Unión Europea, considerado como una modalidad de regionalismo muy avanzado, sobre el que volveremos más adelante; también debe profundizarse en los cambios que se presentan en el ámbito de las relaciones internacionales y particularmente en lo comercial, financiero y productivo mundial que da paso a la denominada era de la *globalización*, particularmente para el período que se inicia con el fin de la Guerra Fría, cuando surge el paradigma de lo que algunos analistas han denominado la *estrategia del mercado total*, cuyos componentes más destacados son la *desregulación*, la *privatización*, el *libre mercado* y concomitantemente, el desmantelamiento del Estado social en los países en que se alcanzó cierto desarrollo, pero también como paradigma o propuesta programática.

Para el caso de Centroamérica, como lo veremos con más detalle, a estos paradigmas de regionalismo surgidos de experiencias particulares de otras regiones o de propuestas conceptuales en el marco de procesos sociopolíticos y económicos mundiales, debemos agregar un modelo más de integración que, por pragmático y por estar vinculado a los recursos financieros y técnicos de organismos multilaterales, han tenido mayor aceptación y eficiencia en el marco del proceso de regionalismo del SICA. Nos referimos a lo que suele reconocerse como *cooperación intergubernamental*.

Al respecto, valga volver a Caldentey y Santos (2017) quienes, citando a Ernst B. Haas y luego a Andrew Axline, sostienen que esta modalidad se refiere, por lo general, a los esfuerzos conjuntos que llevan a cabo los Estados para resolver problemas específicos, por lo que abarcaría cualquier actividad interestatal, con una participación parcial, con el objetivo de satisfacer una serie de necesidades puntuales que se identifican desde la perspectiva de los intereses nacionales de los Estados miembros. Esto implica un acomodo de intereses para todos los socios, lo que lo diferencia de otros regionalismos que normalmente implican algún tipo de modificación de la soberanía de los Estados.

Podemos adelantar, aun cuando profundizaremos en ello más adelante, que en la institucionalidad del SICA y en los programas que ejecutan sus distintas instancias, se ven reflejadas distintas modalidades de regionalismos con distintos niveles de desarrollo: el “modelo europeo” en la estructura de sus órganos; el de “estrategias de libre comercio” en lo que se llamó el Subsistema Económico y, el de “cooperación intergubernamental” en sus órganos especializados y secretarías técnicas.

Ante esta controversia, el marco conceptual de este análisis parte del supuesto de que la aspiración a una *Unión o Integración Centroamericana*, en tanto modalidad de regionalismo, más que una construcción discursiva subjetiva, debe analizarse como una estrategia que acompañe o asista al desarrollo de los países convocados, es decir —y valga la redundancia—, como una estrategia regional orientada a fortalecer el desarrollo de los países miembros.

El concepto de estrategia adquiere así un significado muy relevante como recurso para el análisis y diferenciación de las modalidades de regionalismo, por cuanto lleva implícito tres referentes: uno, más allá de sus modalidades, la idea fuerza de que se trata de un proceso que busca potenciar el desarrollo y lograr un mejor desempeño de los países que lo asuman, lo que nos conduce a poner atención principalmente en el logro de objetivos, la eficiencia y eficacia de sus instituciones, las cuales deben ser ponderadas desde esa perspectiva; dos, en tanto el concepto de estrategia implica objetivos, recursos y modalidades de organización, este enfoque permite identificar que las modalidades de regionalismos que se constituyen responden predominantemente a intereses específicos y que, a su vez, el logro o éxito de ellas dependerá de condicionantes históricos y socio-políticos.

Aspiración y realidades, ponderaciones desde distintos actores

Al avanzar en la reflexión y evaluación de esta última experiencia de regionalismo centroamericano, conducida por el SICA, lo primero que salta a la vista es una contradicción entre los discursos que se refieren a sus avances y logros versus aquellos que demandan reformas y formulan críticas.

Luego de varias demandas de reestructuración acordadas desde las más altas autoridades del Sistema, este tema se convertirá en un pilar o eje permanente de su estrategia, titulado: *Fortalecimiento Institucional*. Paralelamente, desde la vocería del SICA o de sus jerarcas, se pregonan logros y desarrollos que parecen irrefutables. ¿Cómo explicar esta contradicción discursiva?

Sin duda, las reiteradas demandas de reestructuración de la institucionalidad del SICA están relacionadas, al menos tácitamente, con su desempeño para lograr los fines para los que se creó. Estudios que vuelvan explícita esta relación constituyen un vacío político y académico, urgen estudios a profundidad. Tampoco existen análisis que relacionen evaluación del impacto o no de la integración en el desarrollo de los países que la conforman. Es esta otra correlación que urge afrontar.

En el estudio antes citado (Caldentey y Santos, 2017) se sostiene que *“En Centroamérica coinciden dos debates simultáneamente. Por una parte, el agotamiento de los consensos regionales sobre desarrollo que fundamentaron los acuerdos de Paz y el proceso de Esquipulas. Por otro, el debate sobre el regionalismo centroamericano y la eficacia del SICA y sus políticas regionales”*.

Al revisar declaraciones de distintos actores y fuentes, incluyendo las de las Cumbres Presidenciales y otras altas autoridades de los Estados miembros del SICA, se concluye que no es nada nueva la insatisfacción sobre los resultados del proceso integracionista encargado al SICA, como tampoco la inconformidad por el poco avance en el logro de los objetivos originales propuestos en los enunciados de Esquipulas II y en los Tratados fundacionales.

En ese orden de cosas, se ha llegado a demandar un *Esquipulas III*, como punto de partida para un nuevo proceso integracionista orientado a mejorar las condiciones de vida de la población centroamericana, en tanto demanda central de la Agenda fundacional no satisfecha. El principal impulsor de esta alternativa ha sido, nada menos, que uno de los líderes firmantes de Esquipulas I y II, el expresidente de Guatemala Vinicio Cerezo quien, con ese discurso, llegó a la Secretaría General del SICA en el período 2017 -2021.

Pero también César Salazar, presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, declaró en un Foro de la Universidad de Loyola⁸ que *“El SICA vive una etapa de crisis de la que esperamos surja un nuevo inicio que afrontaremos desde la experiencia y la madurez”*.

Una de las primeras demandas de reforma de esta experiencia integracionista surge a escasos cuatro años de haberse creado el SICA y a dos años de su ratificación por los Estados miembros⁹. Precisamente en la Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador el 30 de marzo de 1995, se planteó la necesidad de un nuevo instrumento jurídico marco para la integración y la reorientación del proceso. Los presidentes acordaron: *“...iniciar el proceso de constitución, gradual y progresivo, de la Unión Centroamericana, como expresión superior de la asociación comunitaria estipulada en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991”*. En su declaración final, solicitaron al BID y a la CEPAL que efectuaran una amplia revisión de su agenda e institucionalidad. A tal efecto, se anunció la constitución de un “grupo de alto nivel” que elaboraría el proyecto de Tratado de la Unión, que “establecerá sus etapas y plazos”. Más allá de los resultados de este acuerdo y la disposición de los Estados para lograrlos¹⁰, nos interesa llamar la atención sobre lo temprano de esta propuesta de reforma y, como veremos, las limitaciones para el desarrollo comunitario de sus órganos dan pie a pensar que estos acuerdos se relacionan con una inconformidad respecto al desempeño del SICA.

Para muestra, *“Según lo establece el Quinto Informe Estado de la Región, en sus veinticinco años de existencia, es posible identificar tres grandes olas de reformas del SICA. Una primera tiene lugar a mediados de los años noventa y estuvo orientada a ordenar el proceso de creación de órganos e instrumentos regionales; una segunda iniciada en 2004 que buscó corregir debilidades en la gestión y fortalecer algunas instancias del SICA. Finalmente, una tercera ola a partir de 2010 con el ‘Manifiesto de relanzamiento de la integración’ y un plan de acción al respecto aprobado en 2011, que buscó darle direccionalidad al proceso de integración centroamericana a través del establecimiento de prioridades, a través de cinco*

⁸ Citado de Pagina Web: <https://www.uoyola.es/blog/grados/cesar-salazar-presidente-de-la-corte-centromericana-de-justicia-el-sica-vive-una-etapa-de-crisis-de-la-que-esperamos-surja-un-nuevo-inicio-que-afrontemos-desde-la-experiencia-y-la-madurez>

⁹ El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita originalmente en San Salvador, El Salvador, el 14 de octubre de 1951; entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993.

¹⁰ Ampliaremos este tema un poco más adelante, en el acápite sobre la institucionalidad del SICA.

ejes estratégicos y de mejorar las capacidades de gestión institucional y planificación del aparato regional. (González, 2016)

Como lo señala Monge Alfaro, *“Si le seguimos el pulso por medio de las declaraciones de los Jefes de Estado del SICA, podemos observar que con el relanzamiento el tema institucional varía discursivamente a un “fortalecimiento” como eje prioritario por sobre la ‘reforma’ explícita del Sistema, tema irresuelto desde mediados de los años noventa”.* (Monge, 2015)

Por otra parte, mientras desde las propias autoridades del SICA se han buscado procesos de reforma institucional del Sistema, desde muy temprano también, voces externas han sido aún más críticas. La Fundación Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (FUCAD), en diciembre de 1995, afirmaba: *“Por el momento, Centroamérica cuenta con un complejo esquema institucional integracionista, en el marco del SICA, así como una ambigua estrategia integral de desarrollo sostenible en la ALIDES¹¹. Se han adquirido gran número de compromisos, pero aun así no se han trazado los grandes lineamientos, con visión de largo plazo de los resultados concretos que se esperan...”* (FUCAD, 1995).

Desde una visión académica, Álvaro de la Ossa escribió el ensayo: *“El Sistema de la Integración Centroamericana: Crítica de la Visión Oficial”.* En este sostuvo que *el “carácter de sistema del SICA fallaba desde su misma arquitectura y jerarquía, por cuanto sus órganos e instituciones actuaban descoordinadamente y sin una visión general que le permitiría asumir sus desafíos mancomunadamente,* así mismo, señaló que, *su divorcio de las organizaciones civiles que representan a los distintos sectores que integran la sociedad centroamericana, de por sí dispersa y conflictiva, lo alejaba de la realidad de los problemas de su población”* (De la Ossa, 1994).

En la presentación del libro de Alexander Segovia, *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región,* publicado en 2005, Ulrich Storck, Representante de la Fundación Friedrich Ebert, sostiene que los principales obstáculos que frenan el proceso de integración centroamericana son los *“Problemas y litigios limítrofes, una inconclusa Unión Aduanera, existencia de instituciones ineficientes, marcado desinterés y desconocimiento de los líderes políticos, reducida participación de la sociedad civil y sus organizaciones representativas, negociación separada del CAFTA, el Tratado Comercial más importante para la región, de acuerdo a los intereses particulares de cada país y no de la región en su conjunto; y ausencia de información política sistematizada y relevante sobre sus avances son entre otros...”* (Segovia, 2005).

En ese ensayo, Segovia recurre a dos conceptos: por una parte, al de ***integración real***, la cual define como *“el proceso de creciente integración de América Central que tiene lugar en diferentes ámbitos socioeconómicos y que es consecuencia directa de las acciones e*

¹¹ Alianza para el Desarrollo Sostenible.

*iniciativas individuales y colectivas tomadas por diversos actores económicos y sociales, nacionales e internacionales”; al respecto afirma: “en lo fundamental, dicho proceso tiene lugar fuera del ámbito de la institucionalidad de la integración establecida por los gobiernos del área en las últimas décadas. Por otra parte, define la **integración formal**, como “el proceso de integración institucional promovido por los gobiernos del área y las instituciones de la integración, consistente en la creación y el desarrollo del andamiaje jurídico-institucional que formaliza las relaciones económicas y sociales entre los diferentes países que conforman América Central” (Segovia, 2005). A partir de estos conceptos, Segovia presenta información relevante con la que se propone demostrar que es la integración real la que efectivamente se ha desarrollado con mayor fuerza, incluso por fuera de la integración formal.*

Por su parte, y más recientemente, Pedro Caldentey del Pozo, uno de los académicos que con mayor denuedo y seriedad ha estudiado la institucionalidad del SICA y sus programas, a la vez que ha apoyado con tesón su fortalecimiento, sostiene que *“La erosión del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es parte de un debilitamiento más amplio de la integración regional y de una crisis multidimensional. Los Acuerdos de Esquipulas, que sirvieron para avanzar en la paz, ya no parecen funcionales en un entorno que ha cambiado drásticamente. Los países centroamericanos necesitan un nuevo paquete de consensos y principios sobre los que construir su respuesta a un nuevo escenario de desarrollo”* (Caldentey, 2022).

A propósito, es importante destacar que la sentencia sobre el SICA antes citada tiene como referente otro criterio o visión que le da sustento: *“La pobreza y la desigualdad persisten en la región y han retrocedido las iniciativas que habían generado la esperanza de conseguir reducciones significativas. El modelo productivo persistió también en sus rasgos excluyentes y poco sostenibles, lo que favorece un modelo de inserción internacional de bajo valor añadido, con escasos resultados en el despliegue de sus acuerdos comerciales”* (Caldentey, 2022).

Lejos está esta realidad de lo acordado en la Declaración de Esquipulas II (1987), en la que se ratificó que *“La consolidación de la democracia implica la creación de una economía de bienestar y de una democracia económica y social. Para lograr estos objetivos los gobiernos gestionarán conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la Comunidad Internacional”*. (Declaración de Esquipulas II, 1987).

Desde otra perspectiva, el Informe Estado de la Región (ERCA), que podemos calificar como el esfuerzo académico más integral y sólido que ha dado seguimiento a la integración regional y al SICA durante sus ya treinta años de existencia, ha formulado *“la premisa de que el fortalecimiento del proceso integracionista depende de que esa institucionalidad sea capaz de ofrecer a las naciones centroamericanas un valor agregado y complementario a*

sus políticas públicas internas y una plataforma para relacionarse con otros países y regiones del mundo” (Solano Aguilar et al., 2021).

El referente de una evaluación de ese propósito no puede ser otro que lo que para el SICA se estableció como objetivo fundamental: alcanzar la integración de Centroamérica para constituir la en una *región de paz, libertad, democracia y desarrollo*.

Al respecto, el ERCA recoge, desde 1999 al 2021, en sus seis informes regionales, el estado, la evolución y la situación del desarrollo humano de los países que integran el SICA por medio de una serie de indicadores. No es posible ni sería correcto responsabilizar al SICA de los pocos o nulos avances en el desarrollo humano de sus países miembros, pero sí se puede concluir que, si en la línea del tiempo de estos Estados no hay cambios sustantivos en esta materia, estrechamente vinculados a los objetivos definidos para el SICA, sí es factible sostener el supuesto de que la estrategia de regionalización encargada al SICA no ha tenido la eficiencia requerida para coadyuvar al desarrollo de sus Estados miembros. Al menos, cabe formular la siguiente pregunta: ¿en qué ha fallado o avanzado para generar ese *valor agregado y complementario a las políticas internas* de los Estados miembros y si ha generado esa *plataforma para relacionarse con otros países y regiones del mundo*?

A partir de esto, sin duda, podemos afirmar que el proceso de la integración regional, y particularmente el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), evidencia signos de fatiga y debilidades institucionales que le impiden hacer frente a los propios objetivos y propósitos que se propuso en su fundación en 1991.

Pero, sin ir más lejos, como ya lo mencionamos, el último secretario general (anterior al recién designado, Werner Vargas), es decir, el expresidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, llegó a este cargo proponiendo un nuevo tratado o momento fundacional para el SICA. Precisamente, en su campaña para lograr el mencionado cargo para el período 2017 -2021, propuso refundar el SICA sobre la base de una propuesta que denominó y difundió como *Esquipulas de los Pueblos o Esquipulas III*, bajo el entendido de que esta iniciativa vendría a superar o actualizar las aspiraciones plasmadas en los acuerdos Esquipulas I y II (1986-1987).

Más allá de pretender evaluar el ejercicio de esa Secretaría General, nos interesa llamar la atención sobre el hecho de que, precisamente, un Presidente que suscribió el Protocolo de Tegucigalpa propusiera lo que él denominó un *“nuevo modelo de desarrollo para América Central”* basado en el reconocimiento de que *“El proceso de paz (encargado precisamente al SICA, como se establece en el Protocolo de Tegucigalpa) tiene una agenda pendiente, esta es la solución de los problemas económicos y sociales de la región centroamericana* (Fundación Esquipulas, 2004). Es decir, uno de sus fundadores, que luego llega a secretario general del SICA, reconoce que el SICA no está cumpliendo con los objetivos para los que fue creado. Podría ser esta la explicación más general de por qué, con reiterada frecuencia,

surgen propuestas de transformación, actualización o relanzamiento del SICA, incluso de parte de sus más altas autoridades, los presidentes de los países de la región.

Esto contrasta con lo suscrito en la declaración final emanada de la Reunión de Presidentes de Guácimo (Costa Rica) de 1995, en la cual se forjó la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES): “...retomamos el camino iniciado en la Cumbre de Tegucigalpa hacia el desarrollo humano de la Sociedad Centroamericana desde una perspectiva integral dirigida a satisfacer las necesidades básicas de la población y superar la pobreza crítica, dando así una renovada visión social a los esfuerzos de integración Centroamericana, sobre la base de la estrategia de desarrollo sostenible que privilegie la inversión en el campo social”.

Por tanto, más allá de los alcances que se pregonan desde la institucionalidad del SICA y frente a las legítimas aspiraciones que apuntan a fortalecer la integración centroamericana o, con mayor razón, las que se orientan a alcanzar un estadio más alto, como la Unión Centroamericana, debe realizarse un diagnóstico de los obstáculos que impiden los logros y que permita avanzar con más eficacia y eficiencia.

En este artículo no nos proponemos abordar en profundidad cada uno de esos temas, pero sí identificarlos y proponer algunas líneas que permitirían conocerlos más a fondo, como recurso para la identificación de una ruta crítica para avanzar en la integración regional que prevea posibles obstáculos e identifique la viabilidad de ese avance. Particularmente, formulamos algunas reflexiones en torno a factores históricos que pesan en la propuesta de integración centroamericana, sobre la propuesta programática o agenda del SICA y su interacción con otras iniciativas internacionales, como también sobre el desarrollo, alcances y limitaciones de la institucionalidad del SICA.

PUNTO DE PARTIDA: UN SUPUESTO

Entendemos, para efectos de este trabajo, que un supuesto identifica aquellas condiciones esenciales clave que deben darse o llevarse a cabo para alcanzar las metas propuestas y, consecuentemente, el éxito de un propósito, proyecto o misión institucional.

En consecuencia, asumimos —para el caso de la integración centroamericana— el supuesto adoptado por ERCA, de que “el éxito de este proceso depende de que el SICA, en tanto institucionalidad encargada por los gobiernos de la región para conducir ese proceso, sea capaz de ofrecer a las naciones que lo conforman, un valor agregado y complementario a sus políticas públicas internas y una plataforma para relacionarse con otros países y regiones del mundo” (Solano Aguilar *et al.*, 2021), teniendo como referentes las metas y propósitos definidos en sus documentos fundacionales.

Al referirnos a “documentos fundacionales del SICA”, tal como lo desarrollaremos más adelante, identificamos el Protocolo de Tegucigalpa, la Alianza para el Desarrollo Sostenible,

el Tratado de Integración Social, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y el Protocolo al Tratado de Integración Económica.

A partir de este supuesto, formulamos las siguientes *hipótesis*: 1. sobre antecedentes históricos; 2. sobre la Agenda fundacional del SICA; 3. sobre la Agenda del SICA y las Agendas Extrarregionales; 4. sobre la diversidad de modelos en la institucionalidad del SICA; 5. sobre los procesos de reforma institucional del SICA.

Luego de desarrollar dichas hipótesis, formulamos lo que identificamos como *tres propuestas para avanzar*: 1. avanzar en la construcción de bienes públicos regionales que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes en los países y sus poblaciones; 2. superar la carencia de una base social para la integración: “ciudadanizar la integración” y consecuentemente fortalecer la democracia, mandato propio del SICA; y 3. la institucionalidad del SICA debe reformarse, adoptando —de su diversidad institucional— la que mejores resultados ha dado desde la perspectiva de la construcción de bienes públicos regionales, con potencial para generar beneficios comunes en los países socios y sus poblaciones.

DESARROLLO DE LAS HIPÓTESIS

Hipótesis 1. La Integración regional, para su concreción efectiva y éxito, requiere reconocer y encarar las lecciones aprendidas que se deducen de los intentos desarrollados con ese propósito y que pesan en su historia.

La ruta hacia la integración regional y, con mayor sentido, hacia la Unión Centroamericana, obliga a reconocer que toda propuesta en esa dirección debe partir de que la Unión Centroamericana, si bien figura como un gran ideal en el imaginario de sus proponentes, figura en la Historia como un conjunto de actos fallidos.

Por ello, antes de analizar otros factores es necesario abordar el referente histórico que, por lo general, se asume como un factor favorable para el proceso integracionista centroamericano. Este componente se toma así por conveniencia política o discursiva, pero la otra cara, *el peso de la historia*, se convierte en un enorme desafío que cualquier propuesta integracionista o unionista debe considerar. Esto es, el fardo que la historia de desintegración de la región centroamericana ha acumulado.

Lo que se tiende a presentar como un factor favorable para el desarrollo de integración o unión centroamericana —“su pasado común” — debe considerarse también como un componente complejo y determinante, insistimos, como un gran desafío si se ve desde la perspectiva de los intereses locales incoados a lo largo de la historia; de la institucionalidad

Cuadro 1. Antecedentes históricos de la integración regional centroamericana

- o Construcción de la República Federal (1823 -1922) Época: colonial
 - o Estrategias de construcción de nación
 - o República Federal (1823 -1839 Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica)
 - o Confederación de CA (1842 -1845 El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica)
 - o República Mayor de CA (1896-1898 Idem)
 - o Estados Unidos de CA (1898 El Salvador, Honduras y Nicaragua)
 - o República Federal de Centroamérica, (1921-1922 Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica)
- o ODECA (1951-1991) Época: Guerra Fría
 - o Estrategia: multilateralismo y regionalismo
- o Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA) = Seguridad Nacional
 - o Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) = Mercado Común Centroamericano (MCCA)- Unión Aduanera
 - o Crisis 1969 (Guerra El Salvador Honduras)
 - o Revisión SIECA 1973 Desarrollo Integrado de Centroamérica: Bases para el perfeccionamiento y reestructuración del MCCA Proyecto de tratado de la comunidad económica y social CA con participación ciudadana
- o SICA 1991 – Acuerdos de Paz Regionales Época: globalización
Estrategia = integración regional / agenda multidimensional.

particular desarrollada en cada Estado de la región y, del nacionalismo particular de cada país¹².

Desde pocos años después de su independencia, los países centroamericanos han sufrido una y otra vez la frustración de sus esfuerzos integracionistas (Recuadro 1). Esto es relevante si se considera como criterios de análisis y desafíos a superar el hecho de que los países de la región, en su vida como Estados independientes, han desarrollado su propia institucionalidad, cultura política, identidad y procesos históricos no siempre comunes.

A manera de ilustración recogemos algunos extractos referentes a este desafío, que tiene su origen en el mismo momento en que Centroamérica logra su independencia del imperio colonial del reino de España. A continuación, me permito reproducir algunos párrafos, tal vez de forma más extensa de lo usual, pero justificado por su relevancia histórica:

“A partir de 1821, la independencia política inauguró un deseo general por destruir las diferencias sociales coloniales para construir sociedades “mejores” ...En términos de la forma de gobierno del cambio, la idea era que un gobierno republicano fundaría las bases para que creciera una sociedad que fuese inclusiva e igualitaria en términos políticos, sociales y económicos. De esa forma, según algunos de los próceres de la independencia centroamericana, en una sociedad independiente se podrían alcanzar más fácilmente la felicidad y la igualdad... Nuestra hipótesis es que entre 1821, fecha de la emancipación política de la región, y 1870, cuando ocurre la llamada revolución liberal, los políticos centroamericanos intentaron llevar adelante ese proyecto de concreción de la felicidad política a partir de la construcción de un nuevo tipo de institucionalidad política, pero fallaron al hacerlo, porque las estructuras institucionales y sociales coloniales limitaron ese proyecto. Por eso, lejos de avanzar políticamente, la mayoría de los nuevos estados centroamericanos se enfrascaron en una lucha política que desvirtuó el valor de la nueva institucionalidad republicana entre algunos grupos y entorpeció la integración social, lo cual generó una nueva modalidad de integración social excluyente que debe tipificarse.

En todo caso, entre 1821 y 1870 los políticos centroamericanos continuaron desarrollando, en las constituciones de sus estados, la idea de que la política regeneraría la sociedad y la volvería mejor; lo interesante es indagar qué estaban dispuestos a ceder para construir un primer pacto social. Ese ideal, incluso, quedó estampado en la experiencia de desarrollar

¹² Para los que vivimos con plena conciencia la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969, conocemos de primera mano que ese nacionalismo, degenerado en chovinismo, fue manipulado por intereses mezquinos para enfrentar las poblaciones de estos países con fines belicistas. Como otro ejemplo, me he permitido formular la hipótesis de que las largas dictaduras militares de los países que hoy se conocen como “Triángulo del Norte” y la Nicaragua de Somoza incubaron en su nacionalismo una sutil animadversión hacia los costarricense, presentando o interpretando como falsos sus logros democráticos: la abolición del ejército o la fortaleza de sus instituciones sociales garantía del estado de bienestar que desde temprano se forjó en este país y tuvo su esplendor durante las décadas de 1950 a 1980. Durante este período, en aquellos países hermanos prevalecía el militarismo, se despreciaba la democracia, y la represión, la exclusión social y la marginación social se enseñoreaban.

una República Federal en la región entre 1821 y 1840. Pero desde el principio de esa aventura, algunos actores sociales observaron con desconfianza los cambios y sus resultados más inmediatos. José Cecilio del Valle (1777-1834), en noviembre de 1821, advirtió que, junto a las divisiones locales, y regionales, existía todo un espectro de identidades de clase, raza y generación que podían contribuir o entorpecer las posibilidades que la independencia ofrecía: ¿Una población heterogénea, dividida en tantas castas y diseminada en territorios tan vastos, llegará a unir sus votos sobre el Gobierno que debe constituirse? ¿Las clases que han gozado serán bastantes justas para dividir sus goces con las demás? ¿Las que han sufrido serán bastante racionales para no excederse en sus peticiones? La juventud, vana casi siempre y persuadida de saber más grande que el que tiene, ¿respetará las luces de la experiencia juiciosa y previsora? Los impostores de los pueblos ¿olvidarán sus artes y sacrificarán a los del público sus intereses privados?

Congregados en Asamblea nacional constituyente nosotros los representantes del pueblo de Centroamérica, cumpliendo con sus deseos, y en uso de sus soberanos derechos, decretamos la siguiente constitución para promover su felicidad; sostenerle en el mayor goce posible de sus facultades; afianzar los derechos del hombre y del ciudadano sobre los principios inalterables de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; establecer el orden público, y formar una perfecta federación". Viales y Díaz (2016)

Por su parte, Pérez Brignoli (2018) sintetiza, un par de siglos después, estas claras premoniciones de la siguiente manera: *"La nueva república se llamaba oficialmente "Federación de Centroamérica" y comprendía cinco Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La constitución combinaba influencias de las constituciones de Estados Unidos y de Cádiz (1812), como una generosa dosis de pensamiento ilustrado dieciochesco..."* para concluir preguntándose, digamos retóricamente porque el resultado se conoce: *"¿Pero se podía acaso vestir con ropaje tan nuevo el arcaico cuerpo de las sociedades centroamericanas?"* recién salidas de la época colonial.

Como recurso heurístico podríamos hacernos la misma pregunta, sustituyendo "Repúblicas Centroamericanas", por "Sistema de la Integración Centroamericana" y destacar las avanzadas ideas del comunitarismo de la Unión Europea, ropaje con el que se ha pretendido vestir al SICA y agregar la misma pregunta: *¿Pero se podía acaso vestir con ropaje tan nuevo el arcaico cuerpo de las sociedades centroamericanas?* recién salidas de las dictaduras militares y la guerra civil en varios de sus países.

Para efectos de comprender el peso de la historia que debe superarse, más allá de lo discursivo, para avanzar por el camino de la integración hacia la Unión Centroamericana, resulta indispensable identificar los "procesos básicos" que se consolidaron en este camino recorrido en el trascurso de la conformación de los Estados Nacionales en Centroamérica. Estos son, como lo señala Pérez Brignoli:

- a) *El triunfo del separatismo;*
- b) *La consolidación de los Estados Nacionales; y*
- c) *La mutación de una ideología liberal (para esa época, de corte republicano), de la utopía romántica al pragmatismo positivista.*

Demás está decir que el fracaso de la Federación y la consolidación de la Estado Nacionales se dio en medio de una guerra civil generalizada y consecuentemente el triunfo del separatismo fue paralelo a la consolidación de los Estados, con lo que esto va a significar en los posteriores intentos de integración y revivir la Unión centroamericana, ya en el siglo XX.

La historia del período postcolonial, sobre los intentos de Unión Centroamericana, parecieran repetirse en la época moderna o de las “Desigualdades Crecientes (1945-1980)”¹³, como lo titula Pérez Brignoli. Precisamente a mediados de ese período¹⁴, la relativa acumulación de capital hizo pensar que podía pasarse a una etapa de desarrollo superior bajo un proceso de industrialización.

Es importante observar que a la par de esa “relativa acumulación de capital” , en dicho período crecían la exclusión y las desigualdades en la amplia mayoría de los países del Istmo y se ven morir los intentos reformistas (con sus particularidades para cada país del Istmo) de Juan José Arévalo, Guatemala (1944 -1955), Oscar Osorio, El Salvador (1948 – 1956), Villeda Morales, Honduras (1957-1963), mientras la Dictadura de Somoza Sobrevivía (1937 – 1956), mientras en Costa Rica, luego de la Revolución de 1948, con el triunfo de José María Figueres y el movimiento socialdemócrata, se afianza el camino reformista y el Estado de Bienestar (1948 -1980).

En el contexto de ese *momentum*, surge la propuesta del Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960 -1969), idea muy bien pensada por brillantes economistas, para el caso de El Salvador, como Jorge Sol Castellanos, Carlos Cordero, Luis Buitrago, entre otros. Estos adoptaron algunas de las propuestas de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. En su idea original, este proyecto se propuso generar un proceso de desarrollo basado en la *sustitución de importaciones* (para, a su vez, superar la dependencia¹⁵), pero en lo particular, para el caso de Centroamérica, lo fue la idea de que este proceso se llevaría a cabo de manera equilibrada entre los países de la región (un modelo de regionalismo), para lo cual las industrias que pudieran desarrollarse en cada país del istmo (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) deberían ser diferentes de forma que el

¹³ Apegándose a la cronología de la Breve Historia de Centroamérica, de Pérez Brignoli Op. Cit.

¹⁴ De auge de las exportaciones de café, azúcar, algodón y en menor medida de carne

¹⁵ En concordancia con la teoría de la dependencia para entonces en boga y desarrollada inicialmente por Raul Prebisch Secretario Ejecutivo de CEPAL 1950 – 1963.

desarrollo de estos fuera equilibrado y se generara un mercado común seguro para la producción de cada una de estas naciones.

Como lo desarrollamos enseguida, muy sintéticamente, varios factores y fuerzas conspiraron contra esta idea: los intereses del capital extranjero, la miopía de las élites políticas que fueron asumiendo el poder luego de derrotar los procesos reformistas, el militarismo y la teoría de la seguridad nacional, la manipulación de las instituciones democráticas y la exclusión y amplia marginación social.

No obstante, más allá de estos enormes escollos, el mercado común quedó establecido como mercado regional; así entre 1961 y 1969 se triplicó el comercio intrarregional. Aún hoy, el intercambio comercial intrarregional sigue siendo altamente significativo para estos países ya que su principal socio comercial está constituido por el resto de países de la región.

Como ya señalamos, el diseño original del MCCA sugería la instalación, en cada país miembro, de industrias de acuerdo con un plan regional y tomando en cuenta los intereses y necesidades de cada país. Pero como lo destaca Pérez Brignoli (2018), este principio fue abandonado *“debido a las presiones del capital norteamericano en favor de un esquema más liberal extendido prácticamente a todos los productos industriales”*. Y, añade: *“A finales de la década de 1960 ocurrió lo previsible. Las industrias estaban concentradas en los países con mayores densidades de población y donde podía pagarse salarios más bajos, esto es Guatemala y El Salvador”*.

Ya para finales de esa década, el Tratado de Integración Económica Centroamericana había sufrido varios ajustes y países como Nicaragua y Costa Rica mantenían su adhesión gracias a un *adendum* y formulas particulares de *modus operandi*. Honduras nunca logró un proceso real de integración e internamente desintegrado, cayó en una crisis de grandes proporciones.

En ese contexto, antes de cumplir una década, en 1969, todo este proceso integracionista se ve enfrentado a la guerra entre El Salvador y Honduras. Aunque para autores como el que hemos venido citando, esta guerra fue provocada principalmente por la cuestión de los migrantes salvadoreños a tierras agrícolas del hermano país; por lo que en Honduras, no tardaron en aparecer los agrios reclamos de los industriales de este país ante las desventajas en que el proceso del MCCA los colocó. En el libro *La guerra inútil: análisis socio-económico del conflicto entre Honduras y El Salvador* (Carias & Slutzky, 1971) los autores resaltan la importancia del malogrado proceso del modelo original del MCCA en esta guerra fratricida.

Pero las consecuencias de este frustrado proceso integracionista, bajo la estrategia del MCCA, no se reducen a la guerra entre Honduras y El Salvador: también se puede asociar a los procesos insurreccionales que se desarrollaron, con distintos niveles e intensidad, en varios países de la región durante este mismo período identificado como lo recogimos antes como de *“Desigualdades Crecientes (1945-1980)”*. Los bajos salarios en el sector de la

escaza industria que se estableció, acompañados de un naciente movimiento sindical y su correlato, la lucha por derechos sociales, así como la pauperización de amplios sectores rurales en el marco de regímenes políticos autoritarios (con la excepción de Costa Rica, como siempre decía el Maestro Torres Rivas en sus ensayos de la época), fueron generando un ambiente propicio para movilizaciones sociales que evolucionaron en procesos insurreccionales o guerra civil: para El Salvador y Nicaragua, en procesos de lucha guerrillera con mayor antigüedad en Guatemala, y en rebeliones más limitadas en Honduras.

Pero la estrategia contrainsurgente en el ámbito de aquel proceso de integración centroamericana ya había empezado desde antes. El Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) o alianza de los ejércitos centroamericanos, fue creado por un tratado firmado el 14 de diciembre de 1963 en la Ciudad de Guatemala, estrechamente vinculado al SOUTHCOM o Comando Sur del Ejército de Estados Unidos. Su doctrina, en el marco de la Guerra Fría, fue la “Seguridad Nacional”.

Debe tenerse en cuenta que ya antes del MCCA y del CONDECA, los países de la región crearon la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, cuyo órgano supremo fue la Conferencia de jefes de Estado, y cuya carta fundacional fue revisada en 1965. Este es el esquema de integración regional de los años 1960, que fue reformado con el nacimiento del SICA.

A manera de conclusión sobre esta etapa integracionista, citamos nuevamente a Pérez Brignoli, que se pregunta: *“¿Constituyeron el Mercomún y la industrialización la mejor opción económica para la Centroamérica de los años sesenta? Lo fue, sin duda, para los empresarios locales y los inversionistas extranjeros... Pero el temprano “agotamiento” del proceso de industrialización y la incapacidad de pasar a una etapa más avanzada de “sustitución”, visible a mediados de los años 70, conduce al planteo de serias dudas, no sobre las bondades de la integración en sí misma, que son innegables, pero sí sobre la dirección y modalidades asumidas por el proceso de industrialización”.*

De nuevo, podemos apoyarnos en esta reflexión para cuestionar si los procesos de libre mercado y tratados comerciales son, en la actualidad, como estrategia dominante en la integración conducida por el SICA, la mejor estrategia para lograr la integración de los países centroamericanos.

Hipótesis 2. Sobre la Agenda fundacional del SICA. La Agenda fundacional del SICA (la de Esquipulas II y los Tratados subsecuentes) surge como una propuesta para encarar de manera regional los conflictos sociopolíticos nacionales, pero se han evidenciado serias dificultades para comprometer a los Estados miembros con esa estrategia; así como para pasar de una agenda de principios y conceptos a una apuesta programática de resultados concretos para la población.

La Agenda fundacional del SICA responde a aspiraciones sociopolíticas legítimas y a demandas sociales desatendidas, reúne muy relevantes conceptos y propuestas programáticas, pero no ha logrado encajar con el modelo de desarrollo por el que, en su momento, optaron realmente los países centroamericanos, modelo que privilegió el mercado sobre el Estado, lo que se traduce en una falta de compromisos concretos de los gobiernos con la estrategia regional, así como con su concreción en políticas públicas precisas, dado el debilitamiento de sus propios Estados.

Desde esta hipótesis, resulta muy relevante reiterar que tal Agenda, encargada al SICA, surge íntimamente ligada y como búsqueda de respuesta a luchas y conflictos sociales nacionales, con expresiones de guerra civil. Los Acuerdos de Paz Centroamericana, derivados de Esquipulas I y II, **no son consecuencia de un conflicto regional, sino de un intento por buscar soluciones regionales a conflictos sociopolíticos internos o de carácter nacional**. He allí el principal desafío de este proceso de integración, siempre fue, generar una dinámica regional que coadyuvar a las dinámicas nacionales ¹⁶; esto tiene mayor sentido si se piensa que se trata de una alianza países subdesarrollados, de economías débiles, con serios déficit democráticos y amplios índices de desintegración y exclusión social, lo que lo diferencia de experiencias como la de la Unión Europea, caso en el que siempre se supuso la existencia de los países poderosos, llamados motores de la integración, como es el caso de Alemania y Francia.

Las preguntas que surgen, ante esta realidad, es si ¿La Agenda regional y su estrategia integracionista ha logrado vincularse a la agenda y modelos de desarrollo de los propios Estados miembros? ¿Es esta vinculación una condición *sine qua non* para lograr la integración aspirada? ¿Qué estrategia y modelo de integración deberían seguir los países centroamericanos para coadyuvar al desarrollo de países con las características ya indicadas?

¹⁶ Esto hace una diferencia sustantiva, de procesos como en Mercado Común Centroamericano o el modelo cepalino de Regionalismo abierto y parece acercarlo más al modelo de la Unión Europea; esto merecerá nuestra atención, un poco más adelante, en el capítulo o aparte sobre los modelos de integración.

Al revisar el proceso seguido por el SICA, se observa que los primeros intentos por formular una Agenda Regional Centroamericana, surgen de manera paralela a los avances en los Acuerdos de Esquipulas I y II, y es en ese contexto que se formula el llamado Informe Sandford. No solo por justicia sino porque resulta un dato sociopolítico relevante, debemos remitirnos aquel Informe, conocido también como: *Pobreza, conflicto y esperanza: Un momento crítico para Centroamérica*, para identificarlo como el antecedente fundante de lo que se convertiría en la Agenda SICA.

Recordemos que Esquipulas II se firma por los presidentes de Centroamérica en agosto de 1987 y el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que da origen al SICA, en diciembre de 1991. La *Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica* (Yáñez-Barnuevo, 1989), conocida también como Comisión Sandford¹⁷, surge en 1987, y da origen al Informe que lleva este nombre. Dicho informe, baste revisarlo, tiene como referente o trasfondo las condiciones socio-económicas que dieron origen a los conflictos político-militares en los países de Centroamérica.

Sin duda, muchos de los conceptos que se plasmaron en este Informe Sandford quedaron recogidos en el Protocolo de Tegucigalpa, que reúne las bases de lo que reconocemos como la Agenda fundacional del SICA; pero dicho informe se diferencia del Protocolo en que el primero contiene un Plan de Acción y el otro es una declaración de intenciones.

Este Informe Sandford propone una Plan de Acción Inmediata que afecta a sectores (salud, nutrición) y colectivos sociales (desplazados, refugiados), especialmente afectados por los conflictos de aquella región y ...un Plan de Desarrollo Económico con distintas medidas, sobre la base estratégica de la integración, el fortalecimiento y reactivación del Mercado Común Centroamericano, ...el incremento productivo, y la promoción exportadora, objetivo último en el logro del desarrollo endógeno y autosostenido ... hace especial énfasis, en la promoción de la democracia y la participación popular en Centroamérica, la consolidación de control civil sobre las instituciones políticas y cese de ayudas militares externas a los movimientos insurreccionales (Yáñez-Barnuevo, 1989, p. XII)

Reiteramos entonces, dicho Informe y su Plan de Desarrollo Económico se acompañó de un plan de Acción Inmediata que identifica las raíces de la crisis que vivían los países de Centroamérica en la exclusión social de amplios sectores, en deficiencias de las estructuras económicas y plantea así, como uno de los requisitos clave para superar la crisis, lo que identifica como *El requisito imperioso de satisfacer las necesidades básicas de la población*, por lo que el Plan de acción se orientó a siete medidas: seguridad alimentaria, salud y nutrición, agua potable y evacuación de desechos, viviendas, educación, derechos

¹⁷ Lleva este nombre porque fue impulsada por el Senador norteamericano Terry Sandford.

fundamentales e infraestructura. Como dato muy relevante, debe hacerse notar que este Plan de acción, incluyó un presupuesto o costo para la ejecución del mismo.

Lamentablemente, este Plan no fue asumido y su principal logro fue el que sus planteamientos conceptuales quedaron plasmados en los documentos fundacionales del SICA. Como veremos en el acápite siguiente, fueron múltiples las agendas concomitantes a ésta y a la de la propia del SICA que fueron surgiendo desde la fundación de éste y que terminaron por opacar la agenda fundacional del SICA.

Cuadro 2. Objetivos y Propósitos del SICA, Protocolo de Tegucigalpa (Firmado 1991)

- 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 y 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.

A treinta años de su fundación, se puede afirmar con toda certeza, que el SICA no optó por una institucionalidad para impulsar un Plan de Acción como el propuesto en el Informe Sandford, sino por una burocracia mucho más compleja y dispersa. Junto a esa institucionalidad disgregada e inconexa, se fue perdiendo el objetivo de constituir Centroamérica en una *Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo*, lema de lo que llegó a llamarse la “Nueva agenda de la Integración” y cuyo referente siempre fue la urgencia de superar las condiciones socio-económicas y políticas de los países que lo integran; la pérdida de rumbo de ese propósito fue convirtiendo esa aspiración en un recurso discursivo.

En todo caso, valga registrar el proceso de formulación, de aquella “Nueva Agenda” plasmada, en un primer momento, en los objetivos y propósitos con los que se fundó el SICA (ver Recuadro 2), definidos en el **Protocolo de Tegucigalpa** La Organización de Estados Centroamericanos –ODECA- fue fundado en 1951, su carta fundacional había sido revisada en diciembre de 1962, luego de su fundación en

Posterior al Protocolo de Tegucigalpa, los Presidentes de la región firmaron el **Protocolo de Guatemala** (Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1993). Con la firma de este protocolo se actualiza el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que fue firmado en diciembre de 1960 por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Con este Protocolo se buscó actualizar ese Tratado, superar su carácter economicista y adecuarlo a la visión más integral que prevaleció a partir de 1990. Por ello, en dicho Protocolo se reafirma el compromiso de avanzar hacia *un desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional*. Obsérvese que los referentes de este nuevo tratado no se limitan al Mercado Común, sino a un desarrollo integral de la región, basado en el desarrollo humano y ambiental y en la transformas las estructuras productivas.

Así, la agenda incluida en estos dos instrumentos antes mencionados, se amplió con la suscripción de la **Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)** (*Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)*, 1994), en ésta se recoge un concepto profundo sobre Desarrollo sostenible, entendido como: *un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras*. A este concepto se suman los siete principios de ALIDES, que le complementan.

En marzo de 1995, como cereza en el pastel, se suscribió el **Tratado de San Salvador** (*Tratado de la Integración Social Centroamericana*, 1995), que en su Artículo 2 plantea que pondrá en ejecución una serie de políticas, mecanismos y procedimientos que, bajo el principio de mutua cooperación y apoyo solidario, garanticen tanto el acceso de toda la población a los servicios básicos, como el desarrollo de todo el potencial de los hombres y mujeres centroamericanos, sobre la base de la superación de los factores estructurales de la pobreza, que afecta a un alto porcentaje de la población de la región centroamericana.

Dentro de la euforia del ideal integracionista de aquella época, ese mismo año, diciembre 1995, se suscribe el **TMSD** (*Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, 1995) *fundamentado en un enfoque multidimensional que cubre aspectos políticos, económicos, sociales, ambientales y orientando cada vez más sus recursos a la inversión social y que ofrece respuestas colectivas a las amenazas transnacionales* (Villalta, 2007).

Como puede verse, esta Agenda, de la nueva Integración, la del SICA, es holística por lo que se puede afirmar que si bien, la Integración Centroamericana tiene su origen en una propuesta de base económica, como lo fue el Mercado Común Centroamericano, como podría deducirse del instrumento más antiguo que hace parte de la agenda del SICA, cual es el mencionado Tratado de Integración General de Integración Económica (1960) modificado con el Protocolo de 1993.

En síntesis, lo que podemos considerar como la Agenda fundacional del SICA: el Protocolo de Tegucigalpa (PT), la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), el Tratado de Integración Social (TISCA) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), reúnen un conjunto de elementos conceptuales y programáticos que marcan el camino para avanzar por el camino de una agenda multidimensional, orientada no solo a una integración de tipo económico sino hacia la construcción de una paz social regional basada en la inclusión, la equidad y el desarrollo sostenible.

La agenda del SICA, puede acusársele de no contar con la identificación de políticas públicas más precisas o de no identificar compromisos más concretos de los gobiernos, eso es cierto, pero no invalida su alto valor conceptual y la relevancia socio-histórico por el momento en el que se firmaron. No tengo ningún temor en destacar que sus instrumentos fundacionales son de inmenso valor.

La coyuntura que llevó a los acuerdos de Paz Regionales o de Esquipulas es, sin lugar a dudas, una conjunción de voluntades y condiciones políticas, sociales y militares que incidieron, todas ellas (algunos podrían decir obligaron) a que los gobernantes de ese momento los adhirieran y se comprometieran, al menos formalmente, con las declaraciones suscritas, que dieron origen al SICA. No debe excluirse que, en el acto de la toma de decisión de firmar esos acuerdos, la personalidad, el recorrido político de los presidentes de turno, todo eso contribuyó a aquellos acuerdos pudieran ver la luz.

Ante una agenda tan compleja y omnicomprensiva, pero no por ello menos pertinente, desde el ámbito académico, urge enfrentar el desafío de generar instrumentos de evaluación de logros y pendientes de la Agenda Centroamericana, diferenciando entre los avances en la integración regional en tanto institucionalidad, de los logros en el cambio o superación de las condiciones en el desarrollo humano de la población.

Hipótesis 3. Sobre la Agenda Fundacional del SICA y las Agendas Extraregionales. La Agenda fundacional del SICA ha debido coexistir frente a otras agendas de integración extra-regionales, cada una con su propia estrategia de regionalismo; el compromiso y apoyo de los Estados miembros y sus gobernantes a esas agendas extra regionales le ha restado apoyo a la Agenda fundacional de la integración centroamericana. El compromiso y apoyo con ésta, también se ha visto debilitado por las propias carencias de dichos Estados.

Uno de los factores de mayor debilidad del SICA es que no logra obtener el apoyo de sus Estado miembros para impulsar su agenda con convencimiento e inteligencia, frente a otras agendas extra-regionales con mayor capacidad de convocatoria para los mismos Estados miembros.

Como es sabido, la iniciativa integracionista centroamericana, encargada al SICA, ha debido navegar o quizás podría decirse surfear, en medio de las olas de otras agendas, iniciativas e intereses que emergen en el ámbito internacional, tanto de países o regiones con mayor desarrollo económico y presencia política en el ámbito internacional, como de organismos multilaterales. (ver Recuadro 3.)

Ante esa multiplicidad de agendas, el SICA no parece haber encontrado una estrategia que logre complementar una respuesta a esas agendas extra-regionales con las respuestas propias del mandato del SICA el que, insistimos, está directamente arraigado a la demanda de solución de las causas socioeconómicas y políticas que dieron origen a los conflictos cívico-militares en los que se vieron envueltos los países de la región centroamericana en las décadas de 1970 y 1980. La respuesta a esas causales ineludibles sigue pendiente para sus Estados fundadores y las aspiraciones de sus pueblos.

El SICA tampoco se ha convertido, como se esperaba al suscribir la estrategia integracionista que se le encargó, como un coadyuvante del desarrollo, para sus Estados miembros, a fin de hacerle frente a esa realidad de desigualdad e inequidad socio-económica y en, el ámbito político, al déficit democrático que los pueblos centroamericanos, en su mayoría, siguen resintiendo.

Por el otro lado, en cuanto a la aspiración de que el SICA se constituyera en *una plataforma para relacionarse con otros países y regiones del mundo*, al analizar el desarrollo institucional del SICA y particularmente su quehacer, se topa con la realidad de que los gobiernos de los Estados miembros, no le han depositado la confianza para asumir ese carácter, y han optado por estrategias locales, nacionales, frente al fenómeno internacional

pujante, identificado como “globalización”, que conlleva su propia institucionalidad y agenda, la cual prioriza iniciativas de carácter económico y una visión del mundo basada en la competitividad, la priorización del mercado frente al Estado y la equidad social.

Por tanto, el carácter endémico de las demandas sociales y políticas de los países centroamericanos, cuya respuesta constituye un componente fundamental e innegable de la agenda fundante del SICA, ha debido competir con agendas que surgen de fuerzas políticas, económicas y culturales extra-regionales.

Así, mientras el SICA recibe el mandato de impulsar lo que hemos identificado como su *Agenda fundacional*, suscrita entre 1990 y 1995 (Recuadro 3), en esa misma época, surge el paradigma del libre comercio, sustentado en la estrategia o modelo de globalización de mercados y circulación de capitales e inversión extranjera, asumiendo el neoliberalismo como teoría del desarrollo e ideología política.

| Recuadro 3. Agenda SICA y Agendas extra-regionales | | |
|--|---|------|
| Agenda Fundacional SICA | | |
| Protocolo de Tegucigalpa | Secretaría General SICA | 1991 |
| Alianza para el Desarrollo Sostenible ALIDES | Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo CCAD | 1994 |
| Protocolo al Tratado General de Integración económica | Subsistema de Integración Económica Centroamericana | 1993 |
| Tratado de Integración Social | Consejo de Integración Social | 1995 |
| Tratado Marco de Seguridad Democrática TMSD | Comisión de Seguridad | 1995 |
| Varios otros instrumentos, generados en el marco de Consejos de Ministros Sectoriales (Salud, Educación, Agricultura, etc.) en rigor estas deben considerarse también como Agenda SICA, en tanto son parte del Sistema. | Consejos de Ministros Sectoriales | |
| Agendas Extra-regionales | | |
| Declaración Conjunta Centroamérica-USA | CONCAUSA | 1994 |
| Agenda de Competitividad Centroamericana hacia el Siglo XXI | CEPAL/BID | 1996 |
| Nueva Agenda Centroamericana | Harvard-INCAE | 1999 |
| Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional | Comisión Europea (CE) / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); | 2001 |
| Plan Puebla Panamá | Gobierno mexicano /Tuxtla II | 2001 |
| DR-CAFTA | Gobierno EUA | 2003 |
| | | 2006 |
| Acuerdo de Asociación | Unión Europea | 2007 |

Sin pretender ser exhaustivos podemos destacar que, frente a la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, surge la Declaración Conjunta Centroamérica USA, CONCAUSA. Ante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, se presenta la Agenda de Competitividad Centroamericana hacia el Siglo XXI, de CEPAL/BID. Bajo el supuesto de viabilizar el Tratado de Integración Económica y de atender las agendas de desarrollo

humano y ambiental otros países, regiones o instituciones multilaterales presentan sus propuestas, algunas de estas se recogen en el Recuadro 3, ya indicado.

Estas propuestas se presentan como integrales u orientadas a fortalecer algún componente específico para impulsar el desarrollo, así: CONCAUSA el tema ambiental; Plan Puebla Panamá la inversión en infraestructura; CEPAL/BID reforma institucional, entre otros, en el proceso de concreción de éstas, su énfasis siempre estuvo puesto en los tratados de libre comercio; sin embargo, todas ellas quedan por fuera del ámbito de gestión y ejecución del SICA.

Con el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AdA) se pretendió ir aún más lejos y se estructuró sobre lo que se identificaron como los tres pilares: *Diálogo Político, Cooperación y Establecimiento de Zona de Libre Comercio*. En consecuencia, éste fue concebido como un Acuerdo biregional, que iría más allá del tema comercial, porque además de promover el acceso recíproco de productos y servicios entre Centroamérica y los 27 países que conforman la Unión Europea, también incluye los componentes de diálogo político y de cooperación. En teoría, este Acuerdo se presentó como más afín a la Agenda Fundacional del SICA.

Sin embargo, como se previó por distintos analistas, la tendencia fundamental de este Acuerdo de Asociación UE CA se concentraría en los asuntos comerciales, baste para ello revisar los temas tratados en la Reunión del Comité de Asociación (Solano Aguilar et al., 2021)(*Sexta reunión del Comité de Asociación del 26 de noviembre, 2020*). Todos los temas, tratados en esa reunión fueron relacionados con el libre comercio: Acceso a Mercados de Mercancías, Aduanas, Facilitación Comercial y Reglas de Origen, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio, entre otros. De hecho, estos temas corresponden a informes de los llamados *Sub-comités* de seguimiento que fueron creados en el tratado; obsérvese que ninguno de éstos corresponde a los pilares o áreas de Diálogo Político o Cooperación.

Estas realidades no son exclusivas de Centroamérica, en el ámbito latinoamericano, desde finales de los años 80 y principios de los 90, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) impulsó lo que, en 1994, pasó a llamar *regionalismo abierto*, sustentado en la idea de que los países de América Latina debían aumentar la competitividad y mantenerse al ritmo de la economía mundial. El regionalismo abierto suponía una cierta integración subregional o regional, cosa que Centroamérica reunía dado el esfuerzo previo, integracionista o Mercado Común Centroamericano. No obstante, el peso mayor de esta propuesta *cepalina* radicaba en los acuerdos de libre comercio, los que finalmente van a constituirse en el *leitmotiv* de estos procesos.

Desde esa perspectiva, una debilidad del SICA lo constituye su deficiente capacidad para identificar la estrategia integracionista capaz de impulsar la Agenda definida en sus documentos y compromisos fundacionales; por el contrario, su rumbo vacila entre optar

por uno u otro de los modelos de integración regional que se presentan en el ámbito internacional.

El debate conceptual, inacabado, sobre regionalismo, regionalismo abierto, integración, globalización, unión comunitaria o intergubernamentalidad, entre otros, ha acompañado al SICA desde su fundación y se refleja en la diversidad de modelos que adopta, según lo asuma cada uno de sus órganos o instituciones.

Más allá de ese debate, para identificar las modalidades de regionalismo que se observan en el SICA y entender mejor las implicaciones de asumir una u otra de estas estrategias, tomamos los conceptos que Caldentey del Pozo sintetiza sobre dos diferentes modelos de regionalismo que han predominado, al menos como paradigmas, en América Latina, *el de la unión comunitaria o europeo* y el de *libre comercio*. También debemos referirnos al que ya hemos identificado como el modelo de *cooperación intergubernamental*, que en la práctica es la modalidad de trabajo e interacción que predomina en la mayoría de instancias del SICA, tanto los Consejos de ministros y sus secretarías técnicas o institutos especializados.

El europeo propone un modelo de *‘integración regional o subregional’ de naturaleza comunitaria y supranacional hacia el que se avanza gradualmente con la ayuda transitoria de instituciones intergubernamentales. La estructura institucional de inspiración renana o estructuralista, de acuerdo con la creencia neofuncionalista, aumentará la interdependencia entre las partes, lo que supondrá compromisos cada vez más profundos entre los países que se manifestarán a través de la cesión o ejercicio conjunto de parte de su soberanía en distintos asuntos* (Caldentey del Pozo & Romero Rodríguez, 2010).

Los acuerdos comerciales y de cooperación son aquellos procesos regionales, representativos del nuevo regionalismo, en los que predomina la inspiración liberal. La principal meta de los países que participan en este tipo de acuerdos es alcanzar la integración comercial, a través de una zona de libre comercio y cooperar en asuntos puntuales (como por ejemplo el fomento de la democracia o la lucha contra el narcotráfico). Apoyados en la teoría neoclásica del comercio internacional, los países que participan en estos acuerdos confían en que la apertura comercial de sus economías en buenas condiciones y la cooperación puntual en asuntos de índole política y social van a terminar generando de manera espontánea el bienestar de la población. Todo ello a través de una estructura institucional puramente intergubernamental, inspirada por el institucionalismo neoliberal, donde el Estado nación mantiene su vigencia e incluso se refuerza (Caldentey del Pozo & Romero Rodríguez, 2010).

Esa relevante observar que los procesos de regionalización de la Unión Europea, coinciden cronológicamente con el de Centroamérica por otro, aunque no en sus alcances. Si bien la integración de los países europeos se remonta a los años 50's ésta se constituye en Unión Europea (UE) en 1993, tras el Tratado de Maastricht. Recordemos que la ODECA se fundó

en 1951, cuya carta fundacional se reforma en 1962 y en 1991, se vuelve a reformar para dar para a la creación del SICA. Este proceso de integración comunitaria incidirá de dos maneras en el recién conformado SICA (1991-1993): uno, como modelo y dos, como principal cooperante técnico y financiero. El proceso por el que se constituye la UE, se presentará como modelo inequívoco para lograr la integración regional. Su amplia literatura y la *expertise* de sus asesores se convertirán en referentes obligados para orientar la integración Centroamérica.

Lo anterior se ve reflejado, en lo referente al desarrollo institucional SICA, en el aporte del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), el que se originó con los resultados del Memorándum de Entendimiento suscrito entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, en marzo 2001, que estableció los siguientes ámbitos de cooperación: *Apoyo a la Integración Económica y a la puesta en marcha de políticas comunes; Consolidación de la Institucionalidad Centroamericana y su funcionamiento; Fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el proceso de integración.* Al concluir esta etapa de la cooperación europea, se inició en PAIRCA II *orientado fundamentalmente a apoyar el proceso de reforma, modernización y reestructuración del SICA en su conjunto, apoyando técnicamente el proceso de toma de decisiones a nivel político en lo que respecta a estos temas y propiciando su aplicación, al tiempo que se crean las herramientas técnicas para la reforma y fortalecimiento de las principales instituciones consignadas en el Protocolo de Tegucigalpa, en coordinación con sus contrapartes nacionales.*

El modelo europeo se basa en dos procesos uno la integración económica y otro la integración política. El primero conformado por cinco etapas: a) Zona de libre comercio, b) Unión aduanera, c) Mercado común, d) Unión económica, y e) Comunidad económica. El segundo se basa en la construcción de un sistema jurídico político supranacional que implica que los países miembros cedan cuotas importantes de su soberanía y asuman las políticas comunes que se impulsan desde este aparato. Los órganos creados dentro de este sistema europeo son el Consejo Europeo, el Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Como veremos más adelante, el SICA ha intentado replicar este modelo organizativo, particularmente en los que se refiere a sus órganos de mayor jerarquía, pero sin lograr el compromiso de sus Estados miembros con la supranacionalidad que se supone esencial para su sistema jurídico político.

En la estrategia regional centroamericana, también encontramos las etapas económicas o comerciales del proceso que ha seguido la Unión Europea. Así, en el Protocolo de Guatemala (Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1993) en el CAPITULO I. EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS DIFERENTES ESTADIOS DEL PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA hace referencia La Zona de Libre Comercio Centroamericana; La Unión Aduanera Centroamericana; La libre Movilidad de los Factores Productivos; y, La Integración Monetaria y Financiera Centroamericana. Es evidente las similitudes, aunque

su implementación no ha estado exenta de trabas, discrepancias e incumplimientos de los objetivos propuestos.

Como puede constatarse, ningún Tratado del SICA, de los antes mencionados, ha sido sometido a un proceso de atención tan intenso y relevante como el de la Integración económica.

Como señala Fernández et al: *El protocolo de Guatemala... es el producto final de 14 cumbres y de la redacción de dos documentos provisionales, todo ello efectuado en el lapso de seis largos años de negociaciones interestatales. A pesar de ello, esta propuesta no expone con claridad la forma en que la región centroamericana se debe integrarse, y por el contrario, describe lineamientos generales de cómo los cinco países deben incorporarse al resto del mundo, pero sin establecer una estrategia específica a seguir para ello* (Fernández Arias, 1995).

La conclusión de estos analistas, luego de revisar exhaustivamente ese proceso que lleva a la firma del Protocolo de Guatemala y los tres ejes temáticos vitales o centrales del proceso de integración económica diseñado para Centroamérica, es que, tal diseño, procura primordialmente, *crear factores de atracción para la inversión extranjera, mediante la generación de un mercado de factores de producción regionales. Sin embargo, el Protocolo final no incluye la mayoría de los elementos relacionados con este aspecto, por lo que se puede afirmar que no es un instrumento adecuado para el propósito original. Generar un proceso integracionista con esa finalidad primordial, es repetir los errores del pasado, por lo que se generó una integración centroamericana que benefició en último caso a las grandes compañías transnacionales. Ello pasa por la conclusión de que los esfuerzos integracionistas actuales deben ser redefinidos profundamente, tomando en cuenta los intereses de los sectores productivos nacionales e incorporando objetivos en el campo de la integración social, de forma que los beneficios se generalicen a las amplias masas del pueblo centroamericano*(Fernández Arias, 1995).

En cuanto al modelo de *acuerdos comerciales*, que sin duda es el que ha hegemonizado, como estrategia en el ámbito de la integración comercial, se observa que los países centroamericanos van a centrar sus energías en lograr más y más tratados de libre comercio, para lo que desarrollaron robustas instituciones de promoción de exportaciones y de exploración de nuevos mercados, de atracción de inversiones orientadas a la exportación, zonas francas para ubicar empresas exportadoras de capital extranjero; a la vez que se promovía una transformación de la estructura productiva orientada también la exportación.

Para efectos de la reflexión que intentamos en este artículo, sobre las estrategias regionales y, particularmente, el modelo de “acuerdos comerciales”, lo relevante de este proceso lo constituye el hecho, digno de un análisis más profundo, de que dichos tratados se desarrollan en el marco del SICA, sino que se afianzan y construyen en el ámbito de cada

país y sus propias estructuras productivas y su gestión es encargada a instancias nacionales. Siendo el SICA, en el mejor de los casos, solo un espacio o una instancia facilitadora de las negociaciones entre los países.

Es importante anotar que, no obstante, esta tendencia de los países centroamericanos a suscribir tratados de libre comercio con terceros países o regiones, el viejo Mercado Común sigue su curso, consolidando su propio mercado regional¹⁸. De mano, en este caso sí, de un órgano del SICA, la Secretaría de Integración Económica (SIECA)¹⁹.

Como lo señalan Arias y Amador, ...los logros a que se llegó en el proceso integracionista en las décadas de 1960 y 1970, se puede afirmar que a fines de la década de 1970, ese proceso de integración económica había conducido a la instauración de un mercado regional, de alta importancia para las economías nacionales. Debe considerarse que este mercado, en su época de auge, llegó a absorber entre el 30 y el 40% de la producción regional y que, si bien se puede afirmar que el tipo de empresas que se instauró no era el más adecuado para un desarrollo económico equilibrado, no se debe ignorar que en el momento de la crisis del proceso integracionista, la región contaba con una serie de instituciones y un aparato productivo orientado al desarrollo de una economía regional (Fernández Arias, 1995).

De esta manera, la apuesta a la integración centroamericana, particularmente a partir de la creación del SICA, va a oscilar entre una agenda compleja, que se expresa en la multiplicidad de tratados y en la diversidad de órganos e instituciones que se crean o reactivan en ese proceso y una agenda con un alto peso economicista, en un intento de dar respuesta al fenómeno identificado como globalización y a las demandas de los organismos multilaterales y empresas transnacionales que lideran ese proceso.

La agenda globalizante o de apertura y tratados comerciales, va a adquirir relevancia para Centroamérica, no solo por su impacto en el ámbito en la estructura económica del modelo productivo y financiero de la región manifestado en procesos de transformación de las élites económica a través de la estrategia de gestión empresarial del outsourcing, la internacionalización del capital financiero, la inversión extranjera directa, los tratados de libre comercio, entre otros, así como la transformación de los Estados por las privatizaciones, sino también por su impacto en las comunidades a través de fenómenos migratorios, de remesas de divisas, implante de maquilas, etc. (Pérez Sáinz & et al, 2010)

¹⁸ El Mercado Común Centroamericano (MCCA) se constituye en el segundo socio comercial de los propios países de la región (Después de Estados Unidos 35.8%), participando con un 27.2% de las exportaciones totales y un 12.3% de las importaciones totales, superando a la Unión Europea (13.48%) tanto en la participación dentro de las exportaciones como en las importaciones.

¹⁹ Es importante notar que la SIECA tiene su origen en El Tratado General de Integración Económica Centroamericana que se suscribió en Managua en 1960. Es decir, fue fundada 30 años antes que el SICA, cosa que sucede también con otras instituciones del actual SICA.¹⁹ Este tema lo desarrollaremos más cuando reflexionemos sobre el carácter y desarrollo de la institucionalidad del SIC

En este proceso también incide los programas de ajuste estructural que van a debilitar la centralidad del Estado mientras se privilegia el mercado, en la desregulación laboral, la privatización de empresas estatales, la venta de empresas privadas, nacionales, al capital internacional o su alianza.

Además, la aspiración a la integración regional de los años ochenta y noventa, que como hemos indicado ha debido coexistir con otras iniciativas extra-regionales, también ha tenido que desarrollarse en un período, -particularmente los años 1980 al 2010-, en que los Estados centroamericanos, particularmente los del Norte del Istmo, pretendieron abrirle campo a un nuevo ciclo modernizador que se planteó la búsqueda de la superación de gobiernos oligárquico-represivos, de los conflictos bélicos y de apertura hacia regímenes democráticos. Proceso que, ahora lo vemos, no llega a concretarse y más bien parece retroceder en buena parte de los países que fundaron el SICA.

Por consiguiente, se puede afirmar que la concreción de la agenda del SICA, sus realizaciones y limitaciones, están íntimamente determinadas tanto por las demandas e iniciativas extra-regionales como por las propias que surgen de los Estados miembros y reflejan las debilidades de éstos y una poca disposición de sus gobiernos para comprometerse con una agenda que no esté limitada por las propias fronteras nacionales. Los Estados miembros del SICA, han encontrado enormes dificultades para construir consensos y, de manera puntual, para identificar temas generadores (más que focalizar) para llevar adelante la agenda integracionista.

El predominio del modelo de tratados de libre comercio, unido a las debilidades propias de los Estado nacionales, sus gobiernos y los intereses de élites económicas, han impedido el desarrollo del modelo europeo, pero también, han impedido el desarrollo y fortalecimiento de un modelo propio. El proceso que ha predominado no ha podido responder a la demanda de integralidad del desarrollo, que se plasmó en los documentos fundantes del SICA y evidencia incapacidad para aglutinar una combinación de fortalezas nacionales para enfrentar las también deficiencias nacionales. Este modelo dejó de lado el viejo modelo o estrategia de sustitución de importaciones para favorecer la inversión extranjera directa, o sea para atraer capitales y garantizar la movilidad de éstos, a través de tratados de libre comercio.

En este marco, las aspiraciones de integración regional comunitaria, o modelo europeo evidencia serias debilidades para concretarse frente al empuje del modelo de tratados comerciales. Frente a esta realidad, las instancias especializadas el SICA, Secretarías ejecutivas de los Consejos de Ministros sectoriales y los Institutos técnicos, que hacen parte de la llamada institucionalidad del SICA, han desarrollado sus propias agendas, basado en una estrategia de cooperación intergubernamental. En ese proceso destacan la definición de lineamientos comunes para sus políticas públicas nacionales, la negociación de cooperación técnica y financiera que les permitan fortalecer sus propios proyectos

nacionales, etc. No debe desconocerse, que los logros que los jefes del SICA y sus voceros difunden como tales, y posiblemente muy meritorios, se basan en esta modalidad de cooperación intergubernamental.

Pero, como lo señala muy apropiadamente Segovia: *Los conceptos de integración anteriormente señalados (se refiere al europeo y al de apertura o libre comercio), no deben ser confundidos, como sucede de manera frecuente por los gobiernos del área, con el concepto de cooperación intergubernamental, que se refiere a iniciativas conjuntas desarrolladas por dos o más países y que pueden abarcar prácticamente todos los ámbitos de la vida económica, social, política y cultural de los países. La cooperación en la lucha contra enfermedades contagiosas, en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, así como las iniciativas dirigidas a reducir el impacto negativo de los desastres naturales, son ejemplos de la cooperación intergubernamental (Segovia, 2005).*

El abogado y actual magistrado y Vicepresidente de la CCJ, César Salazar sostiene que *Uno de los grandes problemas que tiene el SICA es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios(as) en la integración pues... no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario (Caldentey del Pozo & Romero Rodríguez, 2010).*

En la práctica, el SICA ha mostrado claras debilidades y dispersión en la concreción de una estrategia para lograr su mandato. Su modelo, si se puede identificar como tal, es más bien ecléctico, aunque poco original. En el que predominan la cooperación intergubernamental para el desarrollo de proyectos concretos, con el regionalismo abierto en el ámbito económico, con un nulo desarrollo de una plataforma común en campo de las relaciones internacionales, incluso para atender los conflictos fronterizos, entre los propios países de la región SICA.

Hipótesis 4. Sobre la diversidad de modelos en la institucionalidad del SICA. En la institucionalidad del SICA se manifiestan resabios de viejos intentos integracionistas, la conflictividad de agendas, la diversidad de modelos y la reticencia de los Estados miembros y de sus gobiernos para apoyar la supranacionalidad.

La diversidad de agendas y la competencia entre modelos o estrategias de regionalismo, a la que nos hemos referido en los acápites anteriores, ha convertido a la institucionalidad del SICA en objeto o blanco de sin número de propuestas de reestructuración, así como de demandas de eficiencia, eficacia y transparencia política y financiera.

Si volvemos al momento fundante del SICA, y buscamos establecer una necesaria relación entre agendas, estrategias e institucionalidad, encontramos que los Presidentes, luego de firmar el Protocolo de Tegucigalpa, con una agenda amplia: *paz, libertad, democracia y*

desarrollo, y definir la institucionalidad para esos fines, en las sucesivas Cumbres Presidenciales, pasan a incorporar otras agendas más específicas, con la suscripción de Tratados centroamericanos: en lo comercial, lo social, lo ambiental y la seguridad, así surgen los llamados subsistemas del SICA, en su momento se habló de subsistemas políticos, económico, social y ambiental, de esta manera se amplía el espectro organizativo del Sistema, proceso en el que también se incorporan otras instituciones especializadas (Ver anexo I: Instituciones del SICA y año de Creación).

Al respecto, merece atención especial el que en el esquema organizacional que se plasma en el Sitio Web oficial del SICA ya no aparecen los Subsistemas, pero si las Secretarías de los Consejos de Ministros. Durante los años 90, cuando surgen nuevas instituciones del SICA (Anexo I), el concepto de subsistemas generó roces y celos entre Secretarías y otros órganos ejecutivos de los Consejos de Ministros, sectoriales, que consideraban que ese esquema dejaba por fuera temas de alta relevancia como educación, agricultura, seguridad, transportes, energía, entre otros. Esto podría explicar el porqué, estos subsistemas han sido desplazados, en el esquema institucional del SICA, y predominan las Secretarías y otros órganos ejecutivos de los Consejos de Ministros.

Desde una perspectiva jerárquica, este cambio, también evidencia conflictos que han surgido en la institucionalidad del SICA. Para la Secretaría General del SICA resulta más lógico y políticamente aceptable colocar las Secretarías Especializadas como institucionalmente “relacionadas directamente con la Secretaría General del SICA”²⁰, que identificar de esa manera a los Consejos de Ministros. De por sí, los Consejos de Ministros, no aceptan relación jerárquica con la Secretaría General sino, como resulta lógico, con la Reunión de Presidentes y aún más concretamente, como se refleja en sus reuniones, solo reconocen el mandato de sus respectivas presidencias de la república, lo que los hace claramente órganos de cooperación intergubernamental y no instancias supranacionales.

En consecuencia, en la institucionalidad del SICA, atrapada entre las estrategias o modelos, antes señalados: la unión comunitaria o modelo europeo, la del libre comercio y la de cooperación intergubernamental, se puede identificar la convivencia de: 1) el modelo de regionalismo abierto, que se apoya en los logros del Mercado Común Centroamericano, y está orientado a construir la Unión Aduanera, liderado por la SIECA; 2) el modelo Europeo que no ha avanzado más allá del desarrollo institucional de los llamados órganos del Sistema: la Reunión de Presidentes, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), El Consejo Ejecutivo (CE), Secretaría General (SG) que reclaman la supranacionalidad, y 2) el modelo de los procesos de cooperación y complementariedad intergubernamental en temas de desarrollo sectorial, que es el que lideran las Secretarías sectoriales, las instituciones técnicas y sus Consejos de Ministros.

²⁰ Así se identifican en el Sitio Web oficial del SICA.

Valga reconocer, como recurso para identificar un camino concreto para fortalecer la integración centroamericana, más allá de las palabras, que dentro de los avances que luce el SICA y sus logros éstos provienen de estas últimas instituciones, las Secretarías sectoriales, las instituciones técnicas y sus Consejos de Ministros.

Así, los llamados *órganos* del SICA (Reunión de Presidentes, PARLACEN, CCJ, CE y SG), que como indicamos pretenden desarrollar un modelo a semejanza del de la Unión Europea, implementan, cada uno, su propia estrategia y agenda, pero sin poder presentar resultados concretos en el logro de la Agenda que hemos dado en llamar fundacional (Esquipulas II, y posteriores Protocolos, Tratados y Convenios) Éstos órganos, si bien pueden dictar al resto de instituciones SICA algunos procedimientos administrativos, vía reglamentos o estatutos, en lo sustantivo, no logran incidir en la dinámica y estrategias que impulsan los Consejos de Ministros y sus Secretarías ejecutivas, en cada una de sus ramas (salud, educación ambiente, agricultura, turismo, etc.). Éstos, por su parte, generan sus propias agendas y políticas, establecen sus propias relaciones con organismos multilaterales y consiguen su cooperación técnica y financiera y gestionan sus propios presupuestos. (Recuadro 4)

Cosa similar sucede con la agenda y la dinámica los Institutos regionales especializados o técnicos; algunos de ellos creados bastante antes que el propio SICA, como puede verse en el Anexo I ya referenciado. Como ejemplo de esa dinámica se puede observarse el caso del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá o el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) todos creados a finales de los años cuarenta o principios de los cincuenta. Otros,

**Cuadro 4. Ejemplos de diversidad de instrumentos de los órganos e instituciones del SICA
Planes y estrategias:**

| Recuadro 5. Esquema básico de Institucionalidad del SICA | |
|---|--|
| Reunión de Presidentes | Reunión de Vicepresidentes |
| Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores | Comité Ejecutivo (Este comité debe responder a estas tres instancias y colocarse sobre la SG) |
| Secretaría General (SG) | Comité Consultivo (CC), instancia de organización de la Sociedad Civil ha aspirado a su independencia y a ser un órgano para el conjunto del Sistema, pero oficialmente se le reconoce como instancia de la SG y cada Secretaría del Sistema impulsa la creación de su propio CC |
| Consejo Sectoriales de Ministros (tantos como ministerios haya en los Estados miembros) y sus Secretarías Ejecutivas -trabajan con amplia autonomía y responden a sus propios planes y a sus Consejos de Ministros-. | |
| Órganos especializados ICAP, BCIE, INCAP, ICAITI, COCENSA, COMTELCA, entre otros ya establecidos para la fecha de creación del SICA -trabajan con amplia autonomía y responden a sus propios planes y a sus Consejos de Institucionales-. | |
| PARLACEN | Corte Centroamericana de Justicia |
| *El PARLACEN y la CSJ, son órganos con poca relevancia para el resto de las instancias del Sistema y con poca o ninguna vinculación | |

como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) o Consejo Monetario Centroamericano que se fundaron en los años sesentas. Dinámica que adoptan otros organismos de más relativa reciente conformación, como es el caso del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), el Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE) y varios otros más, creados en los años noventa, ya en el marco del SICA.

Hipótesis 5. Sobre los procesos de reforma institucional del SICA. Los procesos de reforma a la institucionalidad del SICA se manifiestan como un desafío sin fin.

En síntesis el esquema básico de la Institucionalidad del SICA se estableció en el Protocolo de Tegucigalpa, Artículo 12.- *Para la realización de los fines del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA se establecen los siguientes Órganos: a) La Reunión de Presidentes; b) El Consejo de Ministros; c) El Comité Ejecutivo; d) La Secretaría General* además, en este mismo Artículo se indica que: *Forman Parte de este Sistema la Reunión de Vicepresidentes, el PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia, así como el Comité Consultivo de la Sociedad Civil.* También se menciona, en el Artículo 19, de manera general, que: *Los Consejos de Ministros responsables de otros sectores tendrán la responsabilidad del tratamiento de los asuntos de su competencia.* Finalmente, se reconocen, en las DISPOSICIONES TRANSITORIAS Artículo 1.- *Los Órganos e Instituciones creados en el marco del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica y los originados en esfuerzos integracionistas precedentes a este Protocolo serán parte del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA si fueren compatibles con sus propósitos, principios y con la estructura orgánica, de acuerdo al estudio de los ordenamientos jurídicos institucionales.*

Para los años 90, con la creación del SICA, circularon un sinnúmero de “organigramas” que pretendía recoger las distintas instancias institucionales que quedaron integrados al SICA. De manera conservadora, en el Recuadro 5, se presenta el esquema básico²¹ de lo que pasó a llamarse institucionalidad del SICA.

Como se reconoce en el informe del *Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*, desarrollado entre julio de 1996 y julio de 1997 por la Comisión Económica para Latina América y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *La institucionalidad centroamericana actual muestra un alto grado de complejidad, que deriva básicamente de la multiplicidad de sus orígenes. A excepción de los organismos de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) establecida en los años 50, que han sido reemplazados (por los Órganos del actual SICA), el proceso de crecimiento institucional tuvo un carácter*

²¹ Este esquema, actualizado, puede verse en el Anexo: INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

no centralizado y acumulativo. El Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que entró en vigor en 1993, colocó gran parte de las entidades existentes bajo el paraguas de un Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y estableció un mecanismo de «coordinación» entre las diferentes áreas. Sin embargo, dicho Protocolo no aclaró la agenda regional sustantiva, y en el marco del SICA no se contempló ninguna redefinición del sistema institucional en la práctica. Aún más, el proceso de crear nuevos organismos continuó en los años siguientes.

Este informe realizado entre 1996 y 1997 reporta que, para esa época el SICA estaba integrado por: 8 órganos; 2 foros consultivos (solamente uno operativo); 7 secretarías técnicas, (correspondientes a igual número de Consejos de Ministros sectoriales) y 11 organismos regionales especializados.

En la actualidad el SICA lo conforman: 8 Órganos, 10 Secretarías técnicas (correspondientes a igual número de Consejos de Ministros sectoriales) y 26 instituciones u organismos especializados (Ver Anexo 2 Institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana)

En consecuencia, dada esta complejidad y dispersión institucional, pero también ante la falta de avances en los objetivos de lo que hemos llamado la Agenda fundacional del SICA, para este período integracionista que se inicia en los años 90, emergen las propuestas para reestructurar la institucionalidad del SICA, bajo el supuesto de perfilar una organización acorde con cada estrategia propuesta, se inicia desde muy temprano. Los procesos históricos, la competencia entre agendas y modelos también se reflejan en la organización y funcionalidad de sus instituciones.

Precisamente, en la Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador, el 30 de marzo de 1995, en su declaración final solicitaron al BID y a la CEPAL que efectuaran “una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados”

Como señala el propio informe BID CEPAL (CEPAL & BID, 1998) *el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que entró en vigor en 1993, colocó gran parte de las entidades existentes bajo el paraguas de un Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y estableció un mecanismo de «coordinación» entre las diferentes áreas. Sin embargo, dicho Protocolo no aclaró la agenda regional sustantiva, y en el marco del SICA no se contempló ninguna redefinición del sistema institucional en la práctica. Obsérvese que esta resolución se da apenas a cuatro años de fundado el SICA (1991) y a dos de su entrada en vigencia.*

Esta etapa de reformas a la institucionalidad del SICA alcanza su más alto nivel en la Reunión Presidencial (Panamá, 12 de julio de 1997) en la que se decidió emprender una profunda reforma del SICA con objeto de superar los problemas de descoordinación, ineficacia y dispersión institucional acumulados desde 1990. Partiendo de un informe elaborado por CEPAL con fondos del BID (CEPAL 1997a), los Presidentes aprobaron el “Lineamientos para

el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional”. En este documento se reafirma el papel director de la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros y se proponen cambios para otras instancias e instituciones del Sistema. Estas decisiones se implementarían entre 1997 y 1998 y se concretarían, según los Presidentes, en un nuevo instrumento jurídico único.

Los cambios propuestos son básicamente relacionados con los llamados órganos del SICA:

- Parlamento Centroamericano, modificar los privilegios e inmunidades para los parlamentarios, que ya se evidenciaban como excesivos, también se acuerda un control de su presupuesto por los Presidentes, lo que se reduciría paulatinamente.
- La Corte Centroamericana de Justicia, acordaron revisar las inmunidades y privilegios de sus magistrados; reducir su número a uno por país; fortalecer su papel en materia de arbitraje comercial, pero derogar el artículo 22 de su Estatuto, que le daba competencia a la Corte en controversias entre distintos poderes dentro de un Estado miembro- y, con objeto reducir gastos, establecer un sistema de funcionamiento a base de dietas.
- También, los Presidentes acordaron que se unificarían las secretarías en una sola Secretaría General con sede en San Salvador. Esta Secretaría unificada asumirá las funciones de las Secretarías de todos los Consejos, Comisiones, Comités y Foros Sectoriales que cuenten con algún tipo de servicio de Secretariado. La Secretaría General Unificada estará conformada por la Secretaría General y tres direcciones de área: económica, social y ambiental. La creación de la Secretaría General unificada, y la readecuación de los órganos e instituciones centroamericanas se hará en un instrumento jurídico único, a modo de "Tratado de Fusión".
- Los Presidentes, dentro de estos “Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional”, también acordaron que se elaboraría un presupuesto único por parte de la Secretaría General, el cual será aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en consulta con el Consejo de Ministros de Integración Económica.

- Dentro estos acuerdos también se decide crear un Comité Consultivo único y elaborar un reglamento para la participación de la sociedad civil en el proceso.

Podemos sostener, luego de observar a profundidad y haberle dado seguimiento cercano al desarrollo del SICA que, de las anteriores propuestas, las que pudieron haber dado mayor fortaleza al SICA y cambiado su rumbo, son las que tiene que ver como la unificación de secretarías y la del Comité Consultivo único. Sin embargo, ninguna de esas propuestas se concretó. Esto sin duda, requeriría un estudio amplio, que quedará por desarrollar en otra oportunidad.

Es evidente que, en el caso de la unificación de las secretarías privó la defensa de cuotas de poder por sobre el interés regional. Esto como consecuencia de que tal desafío se asumió desde una perspectiva burocrática y no desde una visión estratégica. Un enfoque estratégico permitiría al SICA y sus instituciones ejecutivas (Secretarías e instituciones especializadas y técnicas) aportar a una Agenda común coadyuvante de las agendas nacionales. A esto se puede sumar el que los representantes nacionales, ministros o jefes de otro nivel, concurren a las reuniones regionales con la idea de buscar apoyos inmediatos para atender sus carencias nacionales, por lo que la urgencia de sus propias demandas no se haya podido enfrentar con proyectos regionales que las atiendan o complementen los esfuerzos de los países.

El Caso del Comité Consultivo del SICA, hay varios factores que han pesado para que su integración en una Comité unificado no sea realidad. Sin pretender darle mayor valor a un elemento que otro podemos señalar, en primer lugar la falta de experiencia institucional, de este tipo de participación ciudadana, en cada uno de los países o Estados miembros del SICA; segundo, la táctica de divide y vencerás, mejor un comité para cada Secretaría o Consejo de Ministros que uno solo que se organiza para atender las distintas instancias o demandas sectoriales; en tercer lugar, las falencias, cultura, celos de las propias organizaciones de la sociedad civil, convocadas a participar en estos espacios.

Demás está señalar que ésta y otras propuestas de reforma de la institucionalidad del SICA no han cuajado ni progresado efectivamente. Obsérvese que, desde esta propuesta de reforma de 1998, a la actualidad, los acuerdos de este tipo siguen presentes hasta la actualidad, al punto que el llamado eje o pilar de las sucesivas agendas del SICA, firmadas por los presidentes incorporan el tema de “Fortalecimiento Institucional” que es el nombre que se ha legitimado este proceso permanente de reforma.

“Según lo establece el *Quinto Informe Estado de la Región*, en sus veinticinco años de existencia, es posible identificar tres grandes olas de reformas del SICA. Una primera tiene lugar a mediados de los años noventa y estuvo orientada a ordenar el proceso de creación de órganos e instrumentos regionales; una segunda iniciada en 2004 que buscó corregir

debilidades en la gestión y fortalecer algunas instancias del SICA. Finalmente, una tercera ola a partir de 2010 con el ‘Manifiesto de relanzamiento de la integración’ y un plan de acción al respecto aprobado en 2011, que buscó darle direccionalidad al proceso de integración centroamericana a través del establecimiento de prioridades, a través de cinco ejes estratégicos y de mejorar las capacidades de gestión institucional y planificación del aparato regional.”

Precisamente desde *La Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno*²² de países del SICA, el 20 de julio de 2010. Los mandatarios acordaron relanzar el proceso de integración regional, mediante acciones en cinco grandes prioridades, a saber: Seguridad Democrática, Cambio Climático y gestión integral del riesgo, Integración Económica, Integración Social y **Fortalecimiento institucional**. (Solano Aguilar et al., 2021). A partir de este año, este último tema se convierte en recurrente en los distintos Planes del SICA.

Nuevamente, *En la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San José, el 29 de junio de 2017, se acogió la propuesta de Agenda Estratégica Priorizada (AEP) ...que planteó para el pilar de Fortalecimiento Institucional, tres objetivos, orientados a la articulación intersectorial, consolidación de instituciones fuertes y promoción activa de países observadores; mismos que, se relacionan con los ODS*²³ ... (Solano Aguilar et al., 2021).

Estas citas permiten formarse una idea de la relevancia que el tema de Institucionalidad y su permanente reforma representa para el SICA. Pero también, la necesidad de responder a otras agendas extra-regionales, como lo señalamos en el acápite anterior, sobre la relación de estas agendas y la del SICA.

De hecho, esta última Agenda del SICA: AEP, supra, está relacionada con el tema de los proyectos del SICA y su dependencia de la cooperación financiera y técnica internacional. Esto nos conduce a otro elemento relevante para analizar, pero por haberse abordado en muchos estudios y análisis del SICA, solo incorporamos la siguiente cita que sintetiza este asunto.

Si contrastamos... los fondos de cooperación internacional, la cooperación triangular, sur-sur y los fondos privados, con los presupuestos por cuotas y fondos propios de las secretarías del SICA, se observa que, la mayoría de las actividades, proyectos y programas que llevan a cabo las instancias regionales, son por la cooperación internacional. Por ejemplo, en el caso de la SG-SICA, instancia encargada de cumplir o coordinar la ejecución de los mandados de la Reunión de Presidentes, del Consejo de Ministros y del Comité Ejecutivo del SICA, el presupuesto estimado de ingresos por Fondos Propios para el 2019, fue de US\$5.069.949. Sin embargo, al 31 de diciembre de ese año, solo había recibido \$2.844.436 (SG-SICA, 2020,

²² Luego de la incorporación de otros países, fuera de los 5 que originalmente conformaron el SICA, el nombre de Reunión de Presidente, pasó a denominarse de “Jefes de Estado y de Gobierno”.

²³ Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

p.79); mientras que, por fondos de la cooperación, tenía aprobados para su ejecución \$42.486.375 en el período 2018-2022, con una ejecución acumulada al 31 de diciembre de 2019, de \$33.820.983 y una disponibilidad presupuestaria al 31 de diciembre de \$7.681.927 en proyectos administrados (Solano Aguilar et al., 2021) .

Con relación a este tema del permanente proceso de reforma del SICA, el expresidente Vinicio Cerezo, precisamente una de los fundadores del SICA, a quien ya hemos citado, sostuvo que: *A pesar de las olas de reformas, la necesidad de hacer cambios en la institucionalidad regional sigue estando en el orden del día de las agendas de las cumbres presidenciales, al punto que la tercera ola aún se encuentra en progreso. La necesidad de una mayor eficacia y eficiencia de los esfuerzos regionales, así como de superar las diferencias bilaterales y las reticencias y miedos en la cesión de soberanía que frenan mayores niveles de integración, son tareas pendientes del proceso centroamericano (González, 2016).*

El análisis de la situación, vigencia y funcionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) debe realizarse desde múltiples factores o variables, para así llegar a la identificación de vías efectivas de fortalecimiento, -más que de su institucionalidad- de su capacidad de impacto en las sociedades centroamericanas.

De no hacerse así, los intentos de reformas de éste sistema no progresarán, más bien pueden alimentar la inconformidad y desilusión manifiesta en diferentes sectores sociales y círculos políticos, así como el creciente escepticismo expresado por parte de relevantes actores internacionales. Estas manifestaciones de insatisfacción, es importante reconocerlo, empezaron a presentarse poco después de que disminuyera la marea de las condiciones políticas y sociales que impulsaron los Acuerdos de Paz de Esquipulas, la creación del SICA y la firma de sus enjundiosos tratados²⁴.

²⁴ Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Tegucigalpa 1991; el Protocolo al Tratado General de Integración Económica, Guatemala 1993; la Alianza para el Desarrollo Sostenible, Nicaragua 1994; y el Tratado de Integración Social, El Salvador, 1994; así como el Tratado Marco de Seguridad Democrática, San Pedro Sula, 1995.

Además de lo ya indicado sobre la Agenda, la estrategia y la institucionalidad del SICA, debe

| Recuadro 5. SICA: Asistencia de Jefes de Estado y de Gobierno a las 24 Cumbres Ordinarias y Extraordinarias celebradas en el período 2010-2020 | | |
|--|--|---|
| Estado | Asistencia del presidente o Jefe de Estado | Por Delegación (asistió otro funcionario) |
| Belice | 7 | 16 |
| Costa Rica | 8 | 15 |
| El Salvador | 17 | 6 |
| Guatemala | 19 | 4 |
| Honduras | 16 | 7 |
| Nicaragua | 8 | 14 |
| Panamá | 14 | 9 |
| República Dominicana | 11 | 11 |
| Notas: 1. Los mandatarios que delegaron su asistencia a Cumbres lo hicieron en Vicepresidentes, Ministros y Viceministros de Relaciones Exteriores, Embajadores, Representantes presidenciales, Ministros de Fomento, Industria y Comercio, Ministros Asesores, Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores, Ministros Delegados del Presidente, Designados presidenciales, Ministros Asesores del Presidente, Ministro Asesor para Asuntos del Caribe, Representantes Ad Hoc, Subsecretarios de | | |

mencionarse que otro de los factores que han incidido en ese flaco progreso en la reforma y fortalecimiento institucional, así como en los débiles logros de la Agenda fundacional del SICA deberían analizarse a profundidad el débil compromiso de gobiernos y autoridades y las diferentes carencias de sus Estados y sus carencias o debilidades democráticas. Puede entonces formularse como hipótesis explicativa que la debilidad institucional que se le atribuye al SICA y las críticas a los débiles logros que se le reconocen, se explican por los propios avances o retrasos en el desarrollo institucional de sus Estados miembros y a que se espera de aquél lo que dichos Estados aún no logran alcanzar.

A partir de esa hipótesis también se puede explicar la antinomia no resuelta entre el SICA y sus Estados miembros, la que se manifiesta en contradicciones

permanentes entre las estrategias nacionales y la estrategia regional, entre la institucionalidad de los Estados nacionales y la regional; entre la responsabilidad por los logros o los déficits nacionales y las competencias del SICA; entre el financiamiento de programas y proyectos nacionales y la de programas y proyectos regionales.

En este sentido, una pregunta obligada, para evaluar los logros del SICA, es: ¿Con qué disposición han participado en el SICA los países miembros y particularmente sus gobiernos para que las iniciativas, programas o proyectos de integración incidan efectivamente en mejorar la situación de los propósitos enunciados, en sus propios Estados?

La competencia por el liderazgo entre los presidentes, discrepancias ideológicas, el estado de las relaciones bilaterales entre los países, la necesidad de respuestas a las urgencias de sus países (como ya lo señalamos para el caso de los Ministros) y la carga de sus agendas nacionales se traduce en ausencia a las reuniones presidenciales, por lo que predomina la delegación de su representación, en jefes de niveles políticos inferiores. Esta ausencia de quienes ejercen los cargos más altos en la toma de decisiones, tiene implicaciones

evidentes en el compromiso asumido por cada país. marcan patrón en comportamiento de países.

De las 24 cumbres desarrolladas desde 2010 solo en una ocasión (2012 en Honduras, hace 10 años) coincidieron presencialmente los ocho presidentes y jefes de Estado de los países del SICA (Solano Aguilar et al., 2021).

La ausencia de las presidencias a las reuniones es notoria. Tal y como se desprende del estudio realizado, en 24 cumbres solo en una ocasión coincidieron los ocho presidentes y jefes de Estado. Aunque los mandatarios pueden delegar en un enviado especial su representación, -de hecho, así lo hicieron en la mayoría de las ocasiones- la ausencia de los titulares de Belice, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, a más del 50% de las cumbres programadas, marca un patrón en el comportamiento de los países, que relega a un segundo nivel político -en el mejor de los casos, puesto que algunos países han enviado a las reuniones a funcionarios con rangos inferiores- la representación en el máximo Órgano del SICA. En el cuadro adjunto puede observarse el detalle de la asistencia por país a las reuniones realizadas. (Recuadro 5)

PROPUESTAS PARA AVANZAR

El desafío para la integración centroamericana está íntimamente vinculado a la urgencia de identificar un camino viable para superar las limitaciones legales y voluntad política que surgen desde los gobiernos de los países miembros

La revisión de los sustentos legales y del carácter de los órganos del SICA da una luz sobre el comportamiento de los gobiernos que lo integran y permite sacar conclusiones relevantes y operativas sobre las limitaciones estructurales de su organización y sus resultados.

Para los jefes y funcionarios del SICA, la agenda regional requiere de la construcción de una organización institucional y jurídica supranacional. Así se reclama desde las propias instituciones del SICA, pero los gobiernos de los Estados miembros no parecen estar dispuestos a ceder soberanía y el control político que implica constituir ese tipo de institucionalidad ¿En consecuencia, las dificultades para avanzar provienen de la falta de condiciones o voluntad política, en los distintos países de la región, para un compromiso efectivo con ese nivel de institucionalidad comunicaría?

Los expertos y la literatura al respecto concluyen que el SICA carece de un rumbo estratégico y una dinámica institucional con identidad propia, ya que existe un claro predominio de dinámicas y órganos que funcionan por una interacción entre los propios gobiernos de los países miembros, los que actúan desde la identidad y la legitimidad que surge de sus Estados. Esta dinámica se le ha dado en llamar intergubernamental y se

contraponen a lo que se identifica como lo comunitario²⁵. En éste, se espera que las representaciones nacionales den paso a las acciones con carácter regional y se fortalezcan las instituciones supranacionales que adquieren una identidad y poder de decisión propio. Sin embargo, todo indica que esta última forma de trabajo o comportamiento se manifiesta únicamente en el ámbito discursivo, prevaleciendo en la práctica institucional del SICA lo intergubernamental.

Este proceder se expresa en lo que se ha identificado como un muy limitado alcance del poder de decisión de los órganos del SICA, lo que a su vez corresponde con lo plasmado en los propios protocolos y tratados de éste. Esto llega a situaciones desequilibradas, como en el caso del Parlamento Centroamericano o PARLACEN, instancia estrictamente deliberativa que, a pesar de su representatividad política, del presupuesto que consume o de contar con un proceso de elección de sus miembros por consulta popular, no tiene ninguna beligerancia en el Sistema y sus resoluciones no son vinculantes. Cosa semejante sucede con la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), cuyo mandato está limitado al control de legalidad de normas comunitarias y su obligatoriedad. En este caso, aun cuando en algunas oportunidades ha intervenido en litigios entre los países, que en principio podrían afectar la marcha de la integración regional, sus pronunciamientos han sido deficientes, sino parcializados.

Otra evidencia que califica este comportamiento intergubernamental, en contraposición con el de carácter comunitario que reclaman algunos(as) analistas y juristas especializados(as), es el de la composición de los órganos de conducción del SICA. Estos órganos, llámense Reunión de Presidentes, Consejos de Ministros, Comité Ejecutivo, entre otros, están integrados por representantes de todos los Estados miembros y su presidencia se ejerce de manera rotatoria entre dichas representaciones. Esto redundaría en limitación en los procesos de toma de decisiones para asuntos trascendentales, los cuales siempre tienen que ser por consenso o unanimidad. Esto evidencia límites en la dilucidación de la voluntad de los órganos del SICA y del alcance del poder de sus decisiones; todo lo cual tiende a agudizarse por el carácter de Estados como los centroamericanos en los cuales la cultura del diálogo, de la deliberación y de alianzas es poco estimada.

También se ha identificado, como expresión de esta dominancia de lo intergubernamental, la nula presencia del principio de subsidiaridad. Puede verificarse que los Estados centroamericanos y de manera más específica los gobiernos de los países miembros no

²⁵ El SICA se define políticamente por un marco jurídico político de inspiración comunitaria que, sin embargo, ha configurado una estructura institucional de marcado carácter intergubernamental (Santos, 2013). Cuenta con cinco subsistemas (político, económico y comercial, social, cultural y educativo y ambiental), que le otorgan un carácter multidimensional, muestra del compromiso con el desarrollo que supuso el proyecto inicial de Esquipulas. Sin embargo, la adopción del regionalismo abierto cambió el curso del proceso, pasando a centrarse en la agenda económica y comercial. A lo largo de estos años, la falta de voluntad política por parte de los gobiernos para poner en marcha políticas y fortalecer la institucionalidad del Sistema le ha proporcionado abundantes críticas y abierto un proceso casi permanente de reformas institucionales (Santos y Caldenty).

aceptan que una instancia supranacional, como es el SICA, se constituya en una opción o alternativa legítima para atender y solucionar asuntos o deficiencias que los Estados nacionales no logran resolver. Los Estados no le han dado al SICA ninguna competencia que lo conduzca a cubrir necesidades que los Estados nacionales consideren que no pueden cumplir por si solos.

Los hechos o la historia de 30 años ponen muy en claro que no hay viabilidad para la concreción política o financiera para la existencia de órganos e instituciones comunitarias del SICA. Pero no es relevante quedarse en esa verificación, debemos avanzar por el camino de identificar el tipo de dinámicas y conductas que han predominado en estas instancias y desde las cuales se puede y debe partir para hacer propuestas viables para el fortalecimiento del proceso integracionista en Centroamérica.

Si los países centroamericanos no alcanzan las condiciones políticas para avanzar hacia una etapa comunitaria de la institucionalidad y de las competencias legales del SICA, deberían de asumir explícitamente esa realidad y definir acciones y políticas congruentes con la voluntad política que surge de esa realidad. Sin duda, cuidando que esas acciones impacten efectivamente en la realidad de la región y el desarrollo efectivo de los países miembros.

1. Para avanzar en la Integración regional, con el horizonte puesto en la Unión centroamericana hay que asumir el compromiso con la construcción de bienes públicos regionales, que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes en los países y sus poblaciones

Para el logro de los propios objetivos de las instituciones del SICA, particularmente los Consejos de Ministros, así como las instituciones sectoriales, han debido recurrir a la implementación de programas y proyectos, normalmente financiados con recursos de la cooperación internacional, ante la carencia del aporte de los presupuestos nacionales. A partir de la segunda mitad de la primera década del 2000, dichas instancias regionales han avanzado en la formulación de planes y estrategias, así como de políticas regionales, por lo general muy desligados de los órganos de SICA, incluyendo la Secretaría General y mayormente del PARLACEN y CCJ. Con frecuencia, para obtener mayor legitimidad para éstos planes, las propuestas de éstos organismos surgen de esto hacia la Reunión de Presidente, quien les da su aval.

Como puedo verse en el Recuadro 4, los instrumentos utilizados por el SICA son diversos, pero aun cuando se pueden agrupar en unas pocas categorías eso no garantiza que tales ejercicios sean homologables. Por otra parte, el seguimiento a los resultados de éstos o el rendimiento de cuentas de estas iniciativas, aún no han sido suficientemente documentadas.

Uno de los investigadores más reconocidos de la integración regional centroamericana, Francisco Santos en colaboración con Caldentey, y siguiendo los criterios de Helen Wallace, ha catalogado estas políticas públicas del SICA, bajo las siguientes categorías: comunitarias, regulatorias, distributivas y de coordinación (Op Cit 2015).

A partir de este ejercicio concluyen que “se trata de un catálogo escaso de políticas, sobre todo si tenemos en cuenta que la reactivación del proceso data de 1991. Es también un proceso reciente, constituido mayoritariamente en el transcurso de los últimos cinco años, lo que nos sugiere unas actuaciones todavía en proceso de consolidación.” Y continúa: “De las 18 políticas identificadas, sólo se advierte una política comunitaria, la política comercial aduanera, la más antigua y originaria del proceso. Se identifican también cuatro políticas regulatorias, propias de los ámbitos regionales, tres distributivas y once de coordinación, confirmando el predominio del factor intergubernamental sobre el comunitario.” (Idem).

La pregunta fundamental que cabe formularse ante estas iniciativas es si efectivamente ellas están generando bienes públicos regionales. Más allá de la amplia discusión sobre el carácter y definición de los llamados bienes públicos, cabe asumir como referencia la conceptualización operativa del Banco Interamericano de Desarrollo, BID²⁶ quien, al respecto estima, en América Latina, los países “comparten numerosos desafíos y oportunidades de desarrollo, que pueden ser abordados más eficiente y efectivamente a través de la acción colectiva y la cooperación regionales. La Iniciativa –continúa sosteniendo- es también una respuesta a la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en la agenda de desarrollo de estos países. En este caso se hace referencia a bienes públicos regionales que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes en los países y sus poblaciones.

Sin duda, particularmente desde la perspectiva economicista que predomina en este tipo de análisis, se entiende fácilmente que los proyectos de infraestructura son claramente bienes públicos; pero, es perentorio enfocar y valorar de manera más contundente la generación de bienes público regionales, particularmente en campos de mayor impacto social, como la salud, la agricultura, la educación, la vivienda y el ambiente, lo que se traducirá en mayor impacto en la calidad de vida de la población y en un mayor reconocimiento del SICA por su contribución al desarrollo. Cabe anotar que, en este caso, lo que entendemos por bienes públicos regionales, deben de ir más allá de propuestas de políticas comunes, a aplicarse por los gobiernos, de manera privativa en cada país.

Basado en lo anterior reitero la urgencia, para los países centroamericanos, de contar con una estrategia de integración orientada a la construcción de bienes públicos regionales que se generen a partir de la ejecución de políticas públicas sectoriales que impacten efectivamente en la calidad de vida de la población y el desarrollo humano integral.

²⁶ Ver BID, Iniciativas de Bienes Públicos Regionales <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales,2803.html>

Esto debería ser el referente para medir el desarrollo, la fortaleza y los logros de la institucionalidad regional. Es decir, el impacto de sus iniciativas en el desarrollo humano de la población centroamericana, más que por el análisis institucional, basado en parámetros de eficiencia burocrática, en el que ha estado empantanado el SICA desde tempranos cinco años después de su creación; cuando en 1996 se planteó la necesidad de reformar la institucionalidad para poder lograr la eficiencia de sus órganos.

Cabe recordar, en apoyo a esta tesis, que las iniciativas originarias de la integración centroamericana tenían esta orientación, la de desarrollar bienes públicos regionales. Esto se refleja en la creación de las instancias, entre 1948 y 1951) que se disputan el honor de ser vanguardia de este proceso de la integración moderna en la región. Por una parte, la Secretaría Permanente del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y otros dos organismos también sectoriales: el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). El primero, desde su creación, impulsó lo que se denominó el Primer Plan Regional de la Integración Regional de la Educación Superior, para elevar la excelencia y ampliar la calidad de la oferta académica; el segundo, asumió como misión atender el flagelo de la desnutrición en los países del Istmo y; el tercero, fue creado para atender las demandas de recursos humanos profesionales para la modernización de los Estados de la región, respectivamente.

Además de este dato histórico, esta tesis responde a lo que ya ha sido demostrado, que las iniciativas que se han desarrollado más exitosamente en los procesos de integración que ha vivido Centroamérica, son aquellos procesos basados en proyectos sectoriales concretos, aún cuando sustentados en una estrategia intergubernamental de cooperación.

Pero también, esta tesis se apoya en la observación de cómo, en el período de vigencia del SICA, han evolucionado las condiciones de vida de la población mayoritaria de éstos países. Los datos no sólo le dan solidez a esta tesis, sino que le asignan un carácter de urgencia. El deterioro sostenido de la calidad de vida y la exclusión de sectores mayoritarios de la población centroamericana está suficientemente demostrado en los Informes del Estado de la Región Centroamericana, que ya hemos mencionado. Este estudio permanente y regional, cuya primera edición -tal como lo señalamos- se realizó en 1999, se ha convertido en un relevante y para algunos incómodo “contrafactual” o referente para analizar y definir la eficacia de las políticas públicas de los Estados de la región, incluidos las de la integración regional.

Como también lo hemos consignado, tal como se documenta en los Informes del Estado de la Región ERCA (Programa Estado de la Nación & CONARE, 2021) se constata que las tendencias son las mismas y evidencian que los Estados centroamericanos no han logrado elevar significativamente los niveles de bienestar y progreso social de sus habitantes. Es obvio que no corresponde responsabilizar al SICA de esta situación, pero sí se puede

concluir que éste no se ha constituido en un factor de cambio en el proceso seguido por los Estados centroamericanos para alcanzar la paz, la democracia y el desarrollo propuesto en los documentos fundacionales ya citados.

En nuestro análisis, debo reconocerlo, pesa la noción de que la desigualdad pone en peligro los lazos sociales y cívicos. No nos referimos a la eminencia de una revolución social, sino a algo más tangible, a una debilidad significativa de la cohesión social, ante la carencia de una identidad del ciudadano y de la ciudadana con el Estado nación y más con el proyecto regional, ante la no vigencia de sus derechos fundamentales.

Si a esto añadimos el evidente deterioro de la seguridad ciudadana, así como el descontento creciente de los ciudadanos y las ciudadanas con el régimen democrático, basado en un sistema de partidos políticos, podemos concluir al menos que el objetivo del SICA, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa de hacer de Centroamérica una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, no está siendo logrado.

2. La estrategia integracionista debe superar la carencia de una base social para la integración: “ciudadanizar la integración” y consecuentemente fortalecer la democracia, mandato propio del SICA. Su actual desvinculación o aislamiento de las sociedades de los países que pretende integrar la debería orientar a construir consensos nacionales y a contribuir a superar el déficit democrático, de identidad y cohesión social que enfrenta la región, aún luego de la firma de los Acuerdos de Esquipulas II y el Protocolo de Tegucigalpa.

La integración regional, como estrategia propuesta para hacerle frente a los desafíos de la paz, la libertad, democracia y el propio desarrollo integral de la región, solo puede avanzar si se fortalece la base social y se promueve la efectiva integración de las comunidades nacionales en su proceso, coadyuvando de esa manera al déficit de identidad y de cohesión que priva en los países de la región.

Asumamos uno solo de los componentes de la divisa de la agenda fundante del SICA, el de que se refiere a que Centroamérica sea una región democrática. Al respecto, los informes del Estado de la Región Centroamericana (ERCA) dan cuenta de los pocos avances, en los países de la región en ese ámbito; en el informe del 2011 se consigna que: *El tipo de Estado, presente en la mayoría de los países del Istmo, no corresponde a estructuras propicias para la democracia. La modalidad de organización, la distribución de poderes y el alcance territorial de los aparatos estatales, entre otros factores examinados aquí, hacen que los*

Estados se constituyan en frenos para el acceso y el ejercicio democrático del poder político. Aún más, el Estado no solo perjudica la democracia por su forma de organización y por su debilidad institucional, sino que además tiene enquistadas prácticas que transgreden directamente las reglas de la democracia. (Estado de la Región 2011, pág. 361).

Desde una perspectiva sociológica y política, el desafío más grande que tiene el SICA: lo que debe identificarse como la ciudadanía de la integración centroamericana, debería pasar a ser uno de los objetivos estratégicos de la región.

No obstante, adelantamos también la manifiesta falta de voluntad política, pero también de conocimiento y de experiencia sobre la efectiva puesta en práctica de este tipo de ejercicio democrático, lo que ha impedido el desarrollo y posicionamiento efectivo del órgano que está llamado a aportar enormemente en esa estrategia de ciudadanía de la integración centroamericana. Nos referimos al Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) y a los otros comités sectoriales con los que éste tiene que interactuar y desarrollar iniciativas conjuntas y coordinadas de incidencia, como son el Comité Consultivo de la Integración Económica o de la Integración Social, el de Medio Ambiente o el Agrícola, para señalar algunos.

Sin lugar a dudas, los tímidos o incipientes avances en la participación ciudadana o de aquello que hemos llamado la ciudadanía de la integración, son el reflejo mismo de la debilidad en el ejercicio de la democracia en los países de la región. Lo que se manifiesta de manera más dramática en la debilidad jurídica y política de la construcción de la democracia participativa, en cada uno de los países.

3. La institucionalidad del SICA debe reformarse, adoptando - de su diversidad institucional- la que mejores resultados ha dado desde la perspectiva de la construcción de bienes públicos regionales, con potencial para generar beneficios comunes en los países socios y sus poblaciones.

Como lo consignan en la hipótesis 5, de este escrito, los procesos de reforma del SICA han sido una constante en sus 30 años de existencia; a lo que, en rigor, deben agregarse los intentos que le preceden históricamente, presentados en el desarrollo del acápite de la hipótesis 1, de este trabajo. Desde el sentido o intencionalidad de un trabajo académico como éste ponemos énfasis en la urgencia de trazar una “hoja de ruta estratégica” basada en un estudio a profundidad y crítico de los esfuerzos integracionistas y unionistas de los países centroamericano, así como de las condiciones internacionales favorables o contrarias a su concreción; también, esta hoja de ruta debe estar sustentada en un análisis (que no sea endogámico) de las instituciones del SICA, este análisis debe basarse en los

logros e impacto de éstas instituciones y sus programas en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la sociedad centroamericana y particularmente de su población. A su vez, esta hoja de ruta debe considerar detenidamente las particularidades de cada país de la región para convocarlos adecuadamente y poder ofrecer programas estratégicos, que potencien efectivamente su desarrollo orientados a la construcción y consolidación de bienes públicos regionales.

EPÍLOGO

Una vez enunciadas estas Hipótesis y Propuestas es necesario hacer una acotación a manera de reflexión sobre dos enunciados que se repiten con, podríamos llamarlo, reiteradamente por defensores(as) de la democracia y de la integración. Se escucha repetir con alguna frecuencia, la frase atribuida a Willy Brandt, sobre que “los problemas de la democracia se superan con más democracia”, y su paráfrasis que sostiene que “los problemas de la integración se superan con más integración”.

Seguramente no es el momento para profundizar en el enunciado de Brandt, pero si me detendré unos segundos para sostener que ambas frases deben de ser analizadas y profundizadas antes de que su repetición se convierta en un ejercicio tautológico sin sentido.

La propuesta de más democracia puede ser entendida desde muchos enfoques. Para unos puede significar más diálogo, más consenso y, para otros, más institucionalidad o el fortalecimiento de los partidos políticos o el financiamiento de campañas electorales. Si la identificación del sentido de más democracia, se logra en función de necesidades concretas de un determinado momento político o de un régimen democrático concreto, enhorabuena. Sin embargo, es necesario ir más allá para llenar de sentido la frase.

En mi libro, *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho* (Sol, 2010), sostengo que, si democracia significa que el poder radica en el soberano, en el pueblo, mayor democracia debería significar mayores espacios de ejercicio de la soberanía popular, más allá de los meramente electorales o de referéndum, que viene a ser una extensión de éstos. Cuando los países centroamericanos han invertido grandes recursos en una democracia sustentada en los partidos políticos y la ciudadanía demuestra cada vez más inconformidad en ese sistema, pareciera fundamental fortalecer la democracia abriendo más espacios de participación ciudadana.

Desde esta perspectiva, la apertura de mayores espacios de participación ciudadana se sustenta en el desarrollo asociativo y autónomo de la sociedad civil y en su incidencia efectiva en el ciclo de las políticas públicas. Esto se vuelve sumamente relevante

particularmente cuando, como lo sostuvo en una conferencia reciente Alexander López, director del ICAP, la participación ciudadana se ha convertido en una “megatendencia” universal, junto con el uso y desarrollo de las tecnologías de la información entre otras de igual magnitud.

Al mencionar el ciclo de políticas públicas como el espacio por excelencia para fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana o el ejercicio del poder del soberano, estamos avanzando en diversos aspectos relacionados con el ejercicio democrático propio de la época actual. Nos referimos, en primer lugar, al proceso de identificación de temas de interés social, asumidos como asuntos de políticas públicas; en segundo lugar, al reconocimiento de pluralidad de actores como referentes a tener en cuenta en el proceso de las políticas públicas, como también al rendimiento de cuentas. Todo vinculado a su vez con la transparencia, de cara a los perversos procesos de corrupción y las cada vez mayores limitaciones (ingobernabilidad) de los gobiernos de turno y sus recursos técnicos para encarar demandas y procesos complejos.

Estas tendencias y ejercicios de ciudadanía deben llegar al SICA, al proceso de la integración regional. Y darle sentido o significado a la propuesta de “mayor integración” como respuesta a las debilidades reconocidas por los mismos actores del proceso de la integración regional.

ANEXOS

ORGANOS E INSTITUCIONES DEL SICA SEGÚN AÑO DE FUNDACIÓN

A) Organismos creados en la primera época de cooperación funcional en los años 40 y 50

- Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA -1948)
- Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP -1949)
- Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA -1953)
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP-1954)
- Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI -1955)

B) Organismos de integración económica creados en los años 60

- Secretaría General del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA -1960)
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE -1960)
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA-1964)

C) Organismos o instancias de cooperación funcional surgidos entre 1960 y 1990

- Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA -1960)
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA -1965)
- Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH -1966)
- Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA -1966)
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC -1975)
- Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP -1976)
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC -1979)
- Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM -1980)
- Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CORECA -1981)
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC -1988)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD -1989)

D) «Instancias políticas» creadas en 1987 en el marco del proceso de paz

- Reunión de Presidentes Centroamericanos
- Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos
- Parlamento Centroamericano (PARLACEN -1987)

E) Entidades creadas en el marco de la transformación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en 1991

- Reunión de Presidentes
- Consejo de Ministros
- Comité Ejecutivo
- Comité Consultivo
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA -1991)
- Corte Centroamericana de Justicia (CCJ -1992)

F) f) Organismos e instancias de cooperación funcional surgidas de 1991 en adelante

- Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE-1991)
- Secretaría pro tempore del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC-1991)
- Secretaría General del Consejo Agropecuario (SG-CAC -1991) Centroamericano
- Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS -1992)

- Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH -1992)
- Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER -1992)
- Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA -1995)
- Comisión Centroamericana Permanente contra el Narcotráfico (CCP-1996)

| INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA | | |
|--|--|---|
| ORAGANOS | SECRETARÍAS | INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS |
| <ul style="list-style-type: none"> - La Reunión de Presidentes - El Consejo de Ministros RREE - El Comité Ejecutivo (CE-SICA) - La Secretaría General (SG-SICA) - La Reunión de Vicepresidentes - El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) - La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) - El Comité Consultivo (CC-SICA) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). 2. Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). 3. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD). 4. Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC). 5. Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA). 6. Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-COMMCA). 7. Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA). 8. Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC). 9. Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA). 10. Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (SE-COEFIN). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). 2. Consejo Fiscalizador Regional del SICA (CFR-SICA). 3. Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC). 4. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). 5. Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE). 6. Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). 7. Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). 8. Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM). 9. Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA). 10. Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CTCAP). 11. Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC). 12. Consejo de Electrificación de América Central (CEAC). 13. Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE). 14. Ente Operador Regional (EOR) 15. Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA). 16. Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA). 17. Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH). 18. Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS). 19. Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD). 20. Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER). 21. Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de |

| | | |
|---|--|---|
| | | <p>Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP).</p> <p>22. Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT).</p> <p>23. Comisión Centroamericana de Estadísticas del Sistema de la Integración Centroamericana (CENTROESTAD)</p> <p>24. Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (CONCADECO).</p> <p>25. Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá (CRICAP).</p> <p>26. Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración (OCAM)</p> |
| Información recolectada de la Pagina Web SICA | | |

BIBLIOGRAFÍA

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). (1994).

https://www.sica.int/documentos/alianza-centroamericana-para-el-desarrollo-sostenible-alides_1_96575.html

Caldentey del Pozo, P. E., & Romero Rodríguez, J. J. E. (2010). *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada* (1. edición.). Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Caldentey, P. (2022). América Central: Fin de ciclo, ¿nuevos consensos? *NODAL*.

<https://www.nodal.am/2022/09/america-central-fin-de-ciclo-nuevos-consensos-por-pedro-caldentey-del-pozo/>

Caldentey, P., & Santos, F. (2017). La vigencia del regionalismo para la agenda de desarrollo en América Central. En *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio* (Soto Acosta, Willy.). CLACSO, IDESPPO, Universidad Nacional de Costa Rica. <file:///C:/Users/User/Downloads/CALDENTEYP.ySANTOSF.2017.pdf>

Carias, M. V., & Slutzky, D. (1971). *La guerra inútil: Análisis socio-económico del conflicto entre Honduras y El Salvador*. Editorial Universitaria Centroamericana.

CEPAL. (2014). *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*.

CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas>

CEPAL. (2022). *Inauguración del trigésimo noveno período de sesiones de la CEPAL*. CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/discursos/inauguracion-trigesimo-noveno-periodo-sesiones-la-cepal>

CEPAL, & BID. (1998). *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*.

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25301>

De la Ossa, A. (1994). *El sistema de la integración Centroamericana: Crítica de la visión oficial*. Fundación Ebert.

Declaración de Esquipulas II, (1987). https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-ii_1_82646.html

Fernández Arias, M. E. A. (1995). El protocolo al tratado general de integración económica centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista? En *El protocolo al tratado general de integración económica centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?*

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3167>

FUCAD. (1995). *Promoción de la Integración y el Desarrollo Sostenible en Centroamérica. Documento inédito. Fundación Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (FUCAD). San Salvador, El Salvador, diciembre 1995.*

Fundación Esquipulas. (2004). *Esquipulas III*. <https://www.fundaesq.org/esquipulas-iii/>

González. (2016). *El SICA y las reformas necesarias | Observatorio de la Política Internacional*. <https://opi.ucr.ac.cr/node/737>

Monge, C. (2015). *Análisis semanal 30: Cinco años después del relanzamiento del SICA (7 de septiembre de 2015) | Observatorio de la Política Internacional*.

<https://opi.ucr.ac.cr/node/493>

Perez Brignoli, H. (2018). *Breve Historia de Centroamérica (Actualizada)*. Alianza Editorial.

Pérez Sáinz, J. P., & et al. (2010). *Globalización y comunidades en Centroamérica*. FLACSO.

- Presidencia de la República de El Salvador (2022). *El Vicepresidente de la República de El Salvador, Sr. Félix Ulloa hijo, presidió la Conferencia Sobre el Futuro de Centroamérica y sentó las bases para una unión centroamericana*. Presidencia de la República de El Salvador. <https://www.presidencia.gob.sv/el-vicepresidente-de-la-republica-de-el-salvador-sr-felix-ulloa-hijo-presidio-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-centroamerica-y-sento-las-bases-para-una-union-centroamericana/>
- Programa Estado de la Nación, & CONARE, C. N. de. (2021). *Sexto Estado de la Región 2021: Versión completa*. San José, C.R. : PEN.
<https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8115>
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, (1993).
- Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. Fundación Friedrich Ebert.
- Sexta reunión del Comité de Asociación del 26 de noviembre de 2020*. (2020).
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc_159230.docx.pdf
- Solano Aguilar, G., Artavia Medrano, A., & Rodríguez Argüello, P. (2021). *Integración regional en Centroamérica: Evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales. Ponencia presentada como investigación base para el informe SEXTO ESTADO DE LA REGIÓN, Capítulo 3: Tendencias del proceso de integración regional*. Programa Estado de la Nación.
<https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8126>

Tratado de la Integración Social Centroamericana. (1995).

https://www.sica.int/documentos/tratado-de-la-integracion-social-centroamericana-tratado-de-san-salvador_1_117068.html

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. (1995).

https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica_1_110795.html

Viales, R., & Díaz, D. (2016). "Sociedad imaginada": El ideario político de la integración excluyente en Centroamérica, 1821-1870. En R. Viales & D. Díaz (Eds.), *Historia de las desigualdades sociales en América Central: Una visión interdisciplinaria: Siglos XVIII-XXI* (pp. 197-218). CIHAC. <https://cihac.fcs.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/VialesHurtado&DiazArias-978-9968-919-24-1.pdf>

Villalta, A. (2007). *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Comisión de Seguridad y sus instancias. Seminario "La Normativa Jurídica del SICA y la Consulta Prejudicial"*.

Yáñez-Barnuevo, L. I. ó P. (1989). *Pobreza, conflicto y esperanza: Un momento crítico para Centroamérica : informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica : informe Sandford*. Tecnos.

Comentarios sobre el artículo Integración centroamericana, una (re)visión crítica y estratégica del autor Ricardo Sol Arriaza

René Martínez Pineda
Sociólogo, UES

Pensando en todas las implicaciones culturales que tendrá -o tendría- un proceso real de integración de Centro América, me viene a la memoria una frase de Gabriel García Márquez: “el cambio de personalidad es una lucha cotidiana en la que uno se rebela contra su propia determinación de cambiar, y quiere seguir siendo uno mismo”. De la mano de cinco hipótesis de reflexivas, que van



desde las lecciones aprendidas por nuestros países a lo largo de sus historias, hasta la reforma institucional como un desafío sin fin, Ricardo Sol nos conduce hasta el territorio de la integración como un proceso de larga data que tiene de crítico y tiene de estratégico si queremos afrontar con nuevas fuerzas y oportunidades el futuro de Centro América, la patria grande que insiste, desde los años posteriores a la independencia, en su necesidad de ser “pequeña” para felicidad de los países que son “grandes”.

Un buen escrito siempre genera inquietudes de orden epistemológico, y al decir buen escrito hago referencia a que tiene un constructo teórico coherente y a que es

pertinente. La integración regional aparece, por lo general, bajo su perfil de proceso económico -per se-, pero también puede ser analizada como un hecho sociológico debido a que los sujetos sociales establecen o modifican relaciones específicas en un contexto geopolítico, geoeconómico y, sobre todo, geocultural de nuevo tipo. Si la analizamos en términos sociológicos, los sujetos que quedarán inmersos en una integración regional van a reproducir, desde sus imaginarios, una serie de nuevas prácticas económicas, políticas, sociales y culturales subsumidas en la integración económico-comercial -preferentemente- haciendo de ella, por su legitimidad, una institución social más allá de los Estados. En ese sentido, la fundación estructural, las expectativas colectivas y los intereses particulares de esas prácticas se funden en “otra” personalidad social integrada.

El análisis de la integración regional, leyendo entrelíneas la propuesta de Ricardo Sol, nos conduce a sus características económico-comerciales -en tanto acto originario-, pero va más allá al plantearla en el marco del Estado y, con ello, en el marco de reacomodamiento de la soberanía nacional (y dentro de ella las políticas públicas) para el libre comercio y para el proceso burocrático y el político-electoral. Esto último nos recuerda que, como propuesta contra viento y marea, la cuestión de la integración política regional ha sido recurrente (los resabios de los viejos intentos del SICA en tanto supuesto institucional ineludible e improrrogable, en palabras de Ricardo Sol), como recurrente ha sido que se le haya tratado como idea retórica y como discurso demagógico, incluso por los gobiernos llamados “de izquierda”.

Ahora bien, en este número abordamos la integración regional desde lo que podríamos llamar sociología de la combinatoria sociocultural, debido a que las poblaciones involucradas vivirán en una sociedad en la que sentirán, como algo nuevo, los efectos del intercambio económico regional que será a su vez un intercambio político y cultural en el que, pongamos por caso, la cuestión de la seguridad ciudadana será un factor fundamental que, seguramente, tendrá como su referencia lo que se está haciendo y logrando en El Salvador. Ahora bien, en ese proceso hay que ponderar el peso de los imaginarios específicos (vistos, hasta el

momento, como imposibles de mezclar para no trastocar la visión de feudos), es decir el problema de la identidad nacional y la comprensión de los escenarios en los que se van a desenvolver, sin revolverse en el entramado de las negociaciones y las alianzas.

En esa lógica, el análisis sociológico de la integración regional debe considerar, al menos, estos factores condicionantes: en primer lugar, el contexto social-mundial en transición que está dirigiendo su brújula hacia China: en segundo lugar, los procesos políticos que llevan hacia una sociedad divergente en las que la democracia no se ate a los partidos políticos de la mano de rebeliones electorales como la de El Salvador en 2019 y 2021; en tercer lugar, la paradoja cultural -la dialéctica sin dialéctica- que vivirán los sujetos inmersos en la integración cuando lleven a cabo interacciones sociales más allá de sus fronteras, lo cual tiene que ver con el sentido de pertenencia individual y colectivo y, en este caso, deberíamos decir “sentido de pertenencia nacional y regional”.

Después de muchos intentos de iniciar el proceso real de la integración centroamericana con tibios ensayos institucionales y retóricos que se acogían al concepto de regionalismo, y a tres décadas de la firma del llamado Protocolo de Tegucigalpa –en el que se aviva, como acto burocrático, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)- puede decirse que el fantasma de la integración centroamericana deambula en el claroscuro gramsciano entre la patria unida y las patrias desunidas, institución que ha dedicado la mayor parte del tiempo en discutir sobre las fortalezas y las debilidades de la integración en lugar de constituirla como tal. En estos años, la región centroamericana ha transitado –en medio de traiciones, privatizaciones y aumento de la delincuencia- de la guerra a la paz de una guerra social, razón por la cual no se ha logrado superar la desigualdad social a través del desarrollo social que, por lógica económica, sólo es posible integrando la región. Esa transición regional explica (sobre todo la guerra social que ha costado más muertos y erogación de recursos financieros que las guerras civiles mismas) que las situaciones de pobreza, de desigualdad, de falta de oportunidades estructurales y de exclusión social deliberada sigan siendo profundas en la región, no obstante el

cese de las hostilidades bélicas y cierta gobernabilidad política (fundada en la corrupción e impunidad) que, como paradoja, ha propiciado en la actualidad el descrédito e impopularidad de los partidos políticos en toda la región.

En todo caso, tal como lo plantea Ricardo Sol, la integración regional es, por sobradas razones, el instrumento idóneo que puede permitir enfrentar los desafíos internacionales en un mundo que se recompone desde la descomposición del dominio norteamericano y puede mejorar, acelerar y democratizar los factores del desarrollo regional para mejorar las condiciones de vida de una población total de más de cincuenta millones de habitantes (ver tabla 1).

Tabla No. 1

2021: Población de Centro América por país e Índice de Desarrollo Humano

| País | Población | Índice de Desarrollo Humano |
|------------------------|------------|-----------------------------|
| Belice | 430,000 | 0,683 |
| Guatemala | 17,109,746 | 0,627 |
| Honduras | 10,117,000 | 0,621 |
| El Salvador | 6,314,167 | 0,675 |
| Nicaragua | 6,850,540 | 0,667 |
| Costa Rica | 5,180,000 | 0,809 |
| Panamá | 4,351,267 | 0,805 |
| Región centroamericana | 50,352,720 | |

Fuente: informe del Sistema de Integración Centroamericana SICA tomado de: <https://www.sica.int/region/gente>

Ahora bien, como región, Centro América tiene muchas carencias y disparidades sociales, ubicadas en el piso de los indicadores, ante lo cual la integración es la

herramienta político-administrativa que le permitiría posicionarse con más ventajas en el tinglado económico internacional y, siendo así, consensuar los intereses particulares de cada país no debería ser ningún obstáculo si se ve a la región como una visión compartida, estratégica, de largo alcance y beneficiosa para las mayorías, independientemente de los partidos políticos que estén al frente de los gobiernos de cada país, es decir, para usar las palabras de Ricardo, vencer el separatismo a través de la institucionalidad regional.

Reflexionando sobre las cinco hipótesis planteadas por Ricardo Sol se puede arribar a cinco puntos de la agenda integracionista: 1) la integración no burocrática de sus mercados para abrir un mercado nuevo con pautas ventajosas en el comercio internacional y en el fomento de la inversión; 2) la integración real en términos socioculturales y políticos que garantice la libre y expedita movilidad de las personas, no sólo de las mercancías, en función consolidar o refundar el sentido de pertenencia regional, sin deslegitimar la pertenencia nacional, mejorando la calidad de vida y la participación real en los procesos sociopolíticos; 3) uso regional de las remesas para que sean un factor de desarrollo social y estabilidad democrática; 4) protección del medio ambiente y políticas globales frente a las catástrofes naturales sobre la base de la creación de una legislación ambiental regional; y 5) como tema más relevante en la integración, la seguridad ciudadana (afrontar el problema de la paz, dice Ricardo Sol) para que la región no sea un nicho de delincuentes concretando una política de seguridad territorial.

Finalmente, será el lector del ensayo de Ricardo Sol el que construirá sus propias conclusiones y, seguramente, pensará en otras estrategias regionalistas para hacer de Centro América la gran nación sin perder las nacionalidades, en tanto que la integración sería el factor para desintegrar la sociedad centroamericana tal como la conocemos hasta hoy y convertirnos, como región, en constructores de la historia, y no en simples sufridores de la misma.

Comentarios sobre el artículo Integración centroamericana, una (re)visión crítica y estratégica del autor Ricardo Sol Arriaza

Walter Fagoaga¹
Sociólogo investigador

A nivel de introducción

La integración centroamericana representa una de las máximas aspiraciones en cuanto convertir a la región, en un bloque económico que sea capaz de incidir y constituir una zona de desarrollo sostenible y sustentable, lo cual hasta ahorita, no ha pasado de ser un esfuerzo en vano, que aunque hay avances y se han logrado importantes instrumentos, sin embargo, es importen valorar el reto hacia la consolidación del proyecto de integración más allá de acuerdos entre los gobiernos.



La integración, por lo tanto, comprende una serie de perspectivas las cuales sin duda el abordaje que se realiza en este planteamiento las contiene y de ahí que a continuación, daremos algunas valoraciones sobre la base de esta orientación que el autor presenta.

Por ello, describir el análisis de la perspectiva de la integración Centroamericana conlleva, un análisis histórico pero también crítico de cómo se han planteado a través de los años la idea una integración que parte elementalmente de acuerdos políticos que son puesto en el tiempo según los contextos y los liderazgos impulsores del mismo.

¹ Sociólogo e investigador, walterfagoaga@gmail.com.

Consejo Editorial

Ricardo Sol Arriaza – Director Pro Témporte de la Revista -

Sociólogo y Comunicólogo. Estudios de doctorado en Información y Comunicación, en la Universidad de Rennes 2, Francia (1989 -1991); Magister en Sociología (1987) y Graduado en Ciencias de la Comunicación Colectiva por la Universidad de Costa Rica (1984). Beca jóvenes investigadores Genaro Carnero Checa de la Federación Latinoamericana de Periodistas, FELAP y el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, ILET, México (1983); Beca de la Fundación Ford para realizar estudios de doctorado (1989 -1991). Secretario General del Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA (1992 - 2011); director Programa Participación Ciudadana, en la Fundación para la Paz y la Democracia. (2011 – 2019); Investigador Asociado de FLACSO Costa Rica, (2019 -2020). Ha publicado artículos y ensayos en revistas especializadas de Comunicación y Ciencias Sociales, así como varios Libros, entre ellos: “Para entender El Salvador” DEI, 1980; “Medios Masivos y Comunicación Popular” Editorial Porvenir/ILET, 1984; “El Desafío Democrático en Centroamérica”, DEI, 1993; “El Desafío de la Participación Ciudadana, en el Estado Democrático de Derecho”, FLACSO, 2010.

René Martínez Pineda – Coordinador del Consejo Editorial -

Licenciado en Sociología (UES, 1991); Máster en Educación Universitaria (UTECH, 1999); Posgrado en Demografía (CELADE, Costa Rica, 1992); Premio Nacional de Ensayo, CONCULTURA (2000); Mención de Honor, en la rama de cuento, en los Juegos Florales de San Salvador (2000); Salvadoreño “Corazón de Oro” (FUSATE, 2004); Miembro de la Directiva de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS, 2012-2014); Diploma de Honor al Mérito Literario (UES, 2018). Libros publicados: Cuentos Descompartmentados; Sociología y Otros Demonios; 15 cuentos sociológicos; Libro de Texto de Métodos y Técnicas de Investigación Social; 1,100 artículos publicados en Co Latino (del año 2000 hasta la fecha); Director de la Escuela de Ciencias Sociales, UES

(2011 a 2018); varias publicaciones en la Revista Universidad y en la Revista Humanidades (UES). Co-autor del libro Salud Mental y Democracia y del libro Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Ponente en los Congresos de Sociología de: México, Cuba, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Guatemala, Nicaragua y Perú.

Oscar Martínez Peñate – Editor de la Revista -

Ph.D. en Ciencias Sociales en la Universidad de El Salvador (UES); M.A. en Ciencia Política en L'Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá; M.A. en Gobernabilidad Democrática y Alta Gerencia Pública en la Universidad Complutense de Madrid, España; Lic. en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Centro América (UACA), Costa Rica. Realizó estudios sobre Program in Strategic Planning, DePaul University, Chicago, Illinois. Trabajos realizados: Secretario de Planificación de la UES; Docente e investigador académico del Depto. de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA); Docente, investigador y coordinador de la Editorial de la Universidad Francisco Gavidia (UFG); Investigador académico del Centro Nacional de Registro de El Salvador (CNR). Ha impartido clases en la Maestría de Ciencias Políticas de la UCA y en la Maestría de Derechos Humanos y Educación para la Paz en la UES. Es autor de nueve libros, además ha publicado artículos de investigación científica en revistas nacionales e internacionales, asimismo ha escrito artículos de opinión para medios de comunicación físicos y digitales.

Luisa Eugenia Castillo Martínez

Ph.D. en Ecotoxicología Marina, Departamento de Ecología de Sistemas, Universidad de Estocolmo, Suecia; M.Sc. Biología en la Universidad de Costa Rica; B.Sc. Biología en la Universidad de Costa Rica; B.Sc. Tecnología Médica en la Universidad de El Salvador, El Salvador. Trabajos realizados: Directora del Instituto Regional de Estudios en Sustancias

Tóxicas (IRET), e la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica; Vicerrectora de Investigación, Universidad Nacional; Vicerrectora de Investigación, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica; Co-coordinadora del Proyecto Centroamericano de Investigación sobre los Efectos de los Plaguicidas en la Salud y el Ambiente. CSUCA (Confederación Universitaria Centroamericana). Es miembro del Grupo de Expertos del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA) en Ecotoxicología y Sustancias Químicas (SECE); Miembro del Comité Científico del 5to Congreso Ibérico y 2do. Iberoamericano de Contaminación y Toxicología Ambiental. Pertenece a la Sociedad de Toxicología Ambiental y Química (Society of Environmental Toxicology and Chemistry), SETAC. Ha publicado en numerosos artículos de investigación científica.

Walter Fagoaga

Licenciado en sociología, con maestría en métodos y técnicas de investigación social, por la Universidad de El Salvador. Estudiante del doctorado interdisciplinaria en educación, con énfasis en educación superior. Investigador y consultor, a nivel nacional e internacional en diversos temas relacionados a salud, educación, medio ambiente, seguridad pública e impacto de políticas públicas. Ha publicado como co-autor, “secuelas sicosociales de la tortura en El Salvador” y “condiciones socio-culturales y salud preventiva en la zona occidental de El Salvador”. Ha publicado en revistas científicas artículos relacionados a: epistemología de las ciencias sociales, economía criminal, salud preventiva, entre otros. Se desempeña como investigador y docentes a nivel universitario en programas de maestría en desarrollo local, epidemiología y ciencias económicas. Ponente en eventos nacionales e internacionales, en temáticas asociadas a sus áreas de trabajo profesional y académico. Fue representante del Consejo Consultivo del N-CONACYT por los centros de investigación científica de El Salvador.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

El título tendrá una extensión entre diez y doce palabras, describirán el contenido del trabajo. El texto será escrito en cumplimiento con las reglas de ortografía.

El resumen, contendrá el propósito del artículo, los principales resultados, conclusiones más importantes, se escribirá en pasado, máximo 150 palabras a un espacio seguido y en un solo párrafo. Escribir cinco palabras claves.

Envío de originales

Los trabajos se entregarán de forma digital, escritos a un espacio y medio de interlineado, con fuente *Times New Roman* estilo normal, tamaño 12, formato *Microsoft Word*.

Las fórmulas se escribirán en *Cambria Math*, y las que contengan únicamente texto con *Times New Roman* tamaño 12.

Estará estructurado de la manera siguiente: los capítulos estarán ordenados en números romanos, y los subtítulos en arábigos. Los subtítulos no sobrepasaran tres niveles, ejemplo, 1. Subtítulos, 2. Su-subtítulos y 3. Sub.sub-subtítulos.

Cuadros, Figuras y Gráficos

En el texto solamente incluirá cuadros, figuras y gráficos, se explicarán por sí solos, no es necesario que se haga en el texto, podrán citarse en el escrito al señalar el número correspondiente con la mención referida, por ejemplo; Cuadro 9.

Al final de cada cuadro o gráfico se pueden colocar notas explicativas si es necesario; se escribirá la fuente completa si es retomado de otro autor, asimismo si es de elaboración propia..

Las figuras incluyen esquemas, mapas y fotografías. Cada figura se encabezará con la expresión Figura y, en la línea siguiente, el título, ambos en minúsculas. Al final se indicará la fuente de la información, si es propia se debe indicar. El título y la fuente se ubicarán fuera del recuadro principal o al pie. Se presentarán en formato JPG enumeradas correlativamente con números arábigos, ejemplo: Figura 7.

Siglas y acrónimos

Las siglas están formadas con las letras de las primeras palabras, por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas (ONU), se escriben con mayúsculas, pero cuando sea una palabra larga –más de cuatro letras- en mayúscula la letra inicial, ejemplo, *Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation* (Laser).

El acrónimo está formado con las primeras sílabas de los nombres, por ejemplo, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), se escribe con mayúscula inicial y lo demás en minúsculas.

Notas y referencias bibliográficas

Las notas se ubicarán al pie de la página y las referencias bibliográficas al final del documento y se escribirán sólo las utilizadas en el texto, ordenadas alfabéticamente por autor, y por cada autor en orden cronológico del más antiguo al más reciente. Las referencias bibliográficas y la bibliografía se harán de acuerdo con las normas APA (*American Psychological Association*).

Citas

La cita textual cuando tiene menos de cuarenta va entre comillas, cuando tiene más, se escribe en párrafo aparte con sangría a la izquierda, a interlineado sencillo, con un espacio antes y después del párrafo. Los puntos suspensivos en citas textuales, se escriben entre paréntesis (...).

Selección de trabajos

Los trabajos aceptados para publicación estarán sujetos a modificaciones de carácter editorial, se les harán las correcciones de prueba respectivas, una vez realizadas, no se permitirán cambios sustanciales al texto de parte del autor.

Los artículos que se presenten para su publicación deben cumplir con las instrucciones expuestas, de lo contrario no serán tomados en consideración para la publicación.