

C A P Í T U L O

7

Integración regional

INDICE

Hallazgos relevantes	297
Valoración general	299
Valoraciones anteriores	300
Introducción	303
Conceptos básicos	304
Avances recientes de la institucionalidad regional	306
Las dos primeras olas reformistas del SICA (1990-2008)	306
La tercera ola reformista (2008-2015)	306
Evolución dispar de la agenda regional	314
Las capacidades institucionales del SICA	322
La (in)sostenibilidad financiera del SICA	322
Perfil del recurso humano en el SICA: concentrado en puestos técnicos, hombres y el “Triángulo Norte”	327
Marco institucional y jurídico del SICA	328
Crece el número de socios del SICA	333
Persiste débil involucramiento de actores sociales en el proceso de integración	336
Nota especial: Los intereses estratégicos de los países en “lo regional”	339

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La reforma de la institucionalidad regional fue un tema central en las cumbres de presidentes celebradas entre 2010 y 2014, de las cuales emanaron 71 mandatos en esa materia.

>> En el período 2011-2015 se amplió la cobertura de la institucionalidad regional, con la integración de Panamá al Subsistema de la Integración Económica Centroamericana y el establecimiento de la subsección de la Secretaría General del SICA en ese país.

>> Entre los instrumentos aprobados en los últimos cuatro años, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) es la que ha tenido el mayor dinamismo. Su portafolio incluye veintidós proyectos, ocho de los cuales fueron seleccionados en 2011 para ser financiados por cooperantes internacionales. El resto aún carece de financiamiento.

>> De una muestra de 43 órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 60% no publicó informes de labores en su portal de internet en algún año del período 2010-2014. Entre los que sí lo hicieron, no todos mantienen esa práctica.

>> Los informes de evaluación del Pairca II y el Fondo SICA-España coinciden en

señalar la gran dependencia de la cooperación internacional que tiene la Secretaría General, y el SICA en su conjunto, para llevar adelante la reforma institucional.

>> De los 249 proyectos de cooperación registrados en el Sicom entre 1992 y 2014, la mayoría recibe fondos provenientes de Europa (66%, equivalente a poco más de 686 millones de dólares). Otros donantes de importancia son la República de China (Taiwán, 12%), Estados Unidos (6%), el Banco Interamericano de Desarrollo (3%) y Japón (3%).

>> Por primera vez en este Informe se reportan datos sobre los recursos humanos del SICA: 21 entidades del Sistema cuentan con 1.391 funcionarios, la mayoría con poca estabilidad laboral y asimetrías en cuanto a sus beneficios y derechos.

>> Entre 2011 y 2014 no se creó ninguna instancia regional nueva.

>> A partir de 2015 se publica *La Gaceta*, periódico oficial del SICA, en el cual se recopilan todos los actos normativos aprobados en el Sistema. No obstante, hay una mora de varias décadas, por lo que es necesario dirigir esfuerzos a la construcción de una plataforma que incluya todos los instrumentos jurídicos vigentes.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Diversas resoluciones confirman la aplicabilidad del derecho comunitario por parte de tribunales nacionales en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Ello faculta al juez nacional para actuar como juez comunitario ante la eventual necesidad de aplicar la normativa supranacional.

>> Las cumbres presidenciales del SICA constituyen el órgano superior del Sistema. En el período 2010-2014 se celebraron catorce de estas reuniones, para un promedio de tres por año. Ello denota un descenso en relación con lo reportado entre 2004 y 2008.

>> El reconocimiento internacional del SICA se ha incrementado mediante la incorporación de Estados observadores, que en la actualidad suman veinticinco. Dieciséis de ellos fueron admitidos entre 2010 y 2014; diez son regionales y seis extrarregionales.

VALORACIÓN GENERAL

Entre 2011 y 2014, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) no enfrentó sobresaltos como las crisis políticas o la recesión económica internacional que impactaron su quehacer a finales de la década pasada. Pese a este más favorable contexto, no hubo avances significativos en el proceso de integración: no se encontró evidencia de que los Estados miembros hayan tomado iniciativas relevantes para profundizar las políticas integracionistas ni modificar la estructura de la institucionalidad regional.

Durante el período analizado se distinguen dos ciclos. El primero, que comprende los años 2011 y 2012, tiene un balance positivo, pues se caracterizó por el diseño de planes de acción, la definición de premisas para la reforma institucional y el lanzamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), que logró atraer la atención y posicionar de nuevo a Centroamérica en el contexto global y dentro de las prioridades geopolíticas de socios estratégicos como Estados Unidos y Europa. En el segundo ciclo, que abarca el bienio 2013-2014, el dinamismo de los años anteriores decayó, debido a la contracción en los flujos de cooperación internacional y un mayor énfasis de los países en sus propias agendas.

En el último ciclo, la labor de la institucionalidad regional se concentró en acciones como la racionalización, homogeneización y ordenamiento de su plataforma jurídica, el mejoramiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la administración de los recursos de cooperación, así como la promulgación de instrumentos para hacer más eficiente su gestión. Sin demérito de lo conseguido, los avances en estas áreas son puntuales y sus impactos no se han traducido en mayores capacidades para impulsar la integración. En gran medida ello se debe a que los cambios no logran calar en la estructura y la cultura organizacionales, para solucionar los problemas que originaron los esfuerzos de transformación, y también a la existencia de un distractor mayor, que es la constante búsqueda de financiamiento externo para poder operar.

La definición de un Plan de Acción basado en cinco ejes prioritarios de desarrollo, en 2010, y la promulgación de estrategias, planes y políticas regionales coherentes con esas prioridades, imprimieron direccionalidad al proceso. Además se fortalecieron y crearon nuevos espacios de diálogo y concertación a nivel general y sectorial. Sin embargo, ello no logró impactar las dinámicas institucionales y de coordinación, que continúan dominadas por los temas sectoriales o incluso por la agenda de los donantes internacionales. En consecuencia, los esfuerzos no generaron una mayor vitalidad, ni capacidades ampliadas del SICA como plataforma para impulsar el desarrollo del Istmo.

Un repaso de la agenda regional, los mandatos presidenciales y los proyectos financiados por donantes externos indican que los recursos y esfuerzos se han concentrado en el área de seguridad, en lo que se ha llegado a denominar la "seguritización" de la agenda centroamericana. El agotamiento del impulso motivado por la ESCA y la contracción de los flujos de cooperación internacional, incluso los comprometidos en el marco de esa misma Estrategia, frustraron buena parte del relanzamiento de la integración.

Ahora bien, la pérdida de dinamismo del proceso durante el segundo ciclo no significa que la institucionalidad está paralizada. En los últimos años se ha concretado una gran cantidad de procesos exitosos en áreas clave (energía y pesca, por ejemplo) e incluso es difícil identificar alguna temática en la que no exista un espacio de coordinación intergubernamental. Estos avances demuestran el potencial que tiene la integración como plataforma para apoyar y complementar los esfuerzos y políticas públicas nacionales. Sin embargo, lo logrado no contrarresta los enormes déficits que arrastran los órganos del Sistema y las carencias de liderazgo y compromiso efectivo de los países, ya señaladas en ediciones previas de este Informe.

¿Por qué la integración centroamericana no despegó, pese a ser uno de los modelos más antiguos y consistentes del mundo? La respuesta es multicausal: puede incluir

factores históricos, coyunturas internacionales y de cada país, así como el ensanchamiento de las brechas y asimetrías de desarrollo en el Istmo. Un punto de partida es reconocer que la integración es un proceso político que descansa en las acciones de los Estados nacionales, los cuales deben definir su rumbo, velocidad y alcance, así como cumplir los compromisos que asumen. Si los Estados no se involucran en el diseño y ejecución de las políticas de más amplio alcance, seguirán siendo débiles las capacidades de la institucionalidad regional, soporte burocrático y ejecutor de esos acuerdos.

En efecto, las entidades del SICA han sido poco eficientes para propiciar las condiciones materiales y políticas que requiere la concreción de los mandatos aprobados por los países miembros. Este es uno de los mayores desafíos para la región y pone en riesgo la sostenibilidad de los esfuerzos. Existe un círculo vicioso entre la baja capacidad infraestructural de los Estados para hacer realidad sus acuerdos, la volatilidad política de los cambios de gobierno, la variabilidad en los flujos de cooperación internacional y una institucionalidad que queda debiendo resultados en su gestión. Los donantes externos financian una gran parte de las acciones, como muestran los registros del Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor), el cual por cierto constituye un avance en el acceso y la publicidad de la información. Al mismo tiempo, se sabe poco sobre el monto y el cumplimiento del pago de las cuotas de los países, aunque es conocida la falta de disciplina de varios de ellos en este ámbito. En consecuencia, el personal de los organismos regionales se desempeña en un entorno poco estable, asociado a una lógica de proyectos incompatible con una planificación estratégica.

No enfrentar los retos señalados y no tomarse en serio el proceso integracionista, podría convertir en frustración la promesa de hacer de Centroamérica una región de paz, democracia y desarrollo.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración 1999

La Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, celebrada en 1987 y en la cual se aprobó el "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", fue el punto de arranque de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Esquipulas II contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el área, al hacer posible su gradual pacificación, facilitar su estabilización política y la transición democrática de los países gobernados, hasta entonces, por regímenes autoritarios.

La reactivación de los esfuerzos institucionales de fines de los años ochenta rápidamente dio paso a una nueva etapa de integración en los noventa. Primero, la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991 implicó una reforma de la institucionalidad heredada de la década de los sesenta. Segundo, la suscripción de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides) por los gobiernos del área, en 1994, estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa centroamericana (tratados y acuerdos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados propios de cada país, tales como los asuntos ambientales, la seguridad democrática y la equidad social. Cuarto, en la actualidad nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales participan en lo que antes era un espacio reservado a los gobiernos.

La suma de estos esfuerzos, sin embargo, no implica un proceso pautado, o concertado, ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de ellos se cancelan entre sí. Reforzar una integración capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible es, para el Primer Informe, un desafío regional.

Valoración 2003

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica elaborando propuestas de integración económica con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por los países y, además, con fuertes incentivos y

tensiones derivadas de las negociaciones de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como de la entrada en vigencia de nuevos tratados. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la incorporación de nuevos países a la construcción de una zona de libre comercio en la región, negociaciones bilaterales con terceros países, procesos conjuntos de negociación con otros, en una acelerada dinámica de regionalismo abierto. Pero, quizás, nunca como ahora se enfrentan decisiones tan estratégicas para el futuro de los países y pueblos, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia anterior, ni recetas para lo que sigue. Hoy las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el futuro del agro, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, y tantas otras, recuperan relevancia.

Valoración 2008

El seguimiento de la dinámica del sistema de integración desde el punto de vista institucional durante el período 2003-2008 evidenció cuatro grandes deficiencias del SICA. En primer lugar, varios factores derivados de la misma arquitectura institucional del Sistema dificultan su apropiado funcionamiento.

En segundo lugar destaca la escasa seguridad jurídica que tiene el proceso de integración regional, agravada por una profusión de acuerdos presidenciales sin capacidad de ejecución o seguimiento. En tercer lugar, el Sistema carece de mecanismos efectivos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, pese a que el proceso de reforma inició en 1994, solo tres años después de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa, y a que se han generado diversas propuestas¹, no se han logrado cambios en la institucionalidad. En todo este proceso destacan dos cambios importantes. El primero fue la constitución del Comité y el segundo cambio fue la creación del Organismo Superior de Control Regional del SICA, también contemplado desde 1991 en el Protocolo de Tegucigalpa.

Valoración 2011

En el año 2011, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano en Centroamérica

mediante acciones regionales siguen siendo bajas y no muy distintas a las descritas por este Informe en 2008. Hay una fuerte inercia del pasado y las reformas emprendidas en años recientes no han logrado cambios sustantivos en la eficacia de la integración. El Tercer Informe Estado de la Región (2008) ya mencionaba la falta de disciplina de los países y la trunca reforma institucional como factores explicativos del poco peso del SICA en el desarrollo del Istmo, factores que el presente Informe continúa señalando como graves limitaciones. A esto se agregan, en esta ocasión, las dificultades surgidas de un entorno político aún más complejo y las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional, que golpearon significativamente el quehacer de las instituciones de integración.

Pese a las adversas circunstancias, tanto internas como externas, la integración regional no colapsó, un hecho digno de subrayar. Centroamérica pudo avanzar y completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y, en ese marco, lograr que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica y su respectiva normativa e institucionalidad, una aspiración de larga data para el resto del Sistema. También se han producido desarrollos positivos en el avance del SIEPAC y en el despliegue del Proyecto Mesoamérica. Asimismo, en materia de seguridad regional, la Secretaría General del SICA ha estado muy activa perfilando una nueva etapa que tendrá uno de sus hitos más importantes a mediados del año 2011, durante la conferencia internacional de cooperantes en este ámbito². El tema de cambio climático igualmente ha generado un gran dinamismo regional en el subsistema ambiental y en foros internacionales. No obstante, es válido preguntarse si estos logros puntuales son suficientes para evitar que la integración continúe paralizada por la coyuntura e incapaz de ofrecer una respuesta eficaz ante a los grandes desafíos del Istmo. Este Informe encuentra que, en efecto, estos avances no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010.

CAPÍTULO 7 | INTEGRACIÓN REGIONAL

INSUMOS

El principal insumo para la preparación de este capítulo fue preparado por Alberto Arias, con el apoyo de Óscar Crespo, Pamela Varela, María Luisa Hernández y Joselyn Murillo (Costa Rica). Las notas técnicas *Las prioridades de la cooperación internacional y el SICA* y *Las agendas nacionales sobre la integración* fueron preparadas por Luis Diego Segura.

TALLER REGIONAL DE CONSULTA

Las versiones preliminares de las investigaciones que sirvieron de insumo para este capítulo fueron presentadas y discutidas en un taller regional efectuado el 11 de diciembre de 2014 en San Salvador. Por su asistencia y los comentarios y sugerencias brindados en esa oportunidad se agradece a Jorge Alberto Aranda, Alberto Arias, Aida Argüello, Víctor Blanco, Pedro Caldentey, Luis Cariñes, Miguel Corleto, Héctor Dada Hirezi, Miguel Gutiérrez Saxe, Mauricio Herdocia, Lourdes Li, Alexander López, Karla Macoto, Patricia Ortiz, Mimi Prado, Luis Diego Segura, Ricardo Sol, Willy Soto, Orlando Tardencilla y Damien Wolff.

La Secretaría General del SICA presentó por escrito sus comentarios sobre la versión discutida en el taller, mediante nota suscrita por su Director Ejecutivo el 2 de octubre de 2015.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Resultaron muy valiosos para la preparación de la versión final de este capítulo los comentarios y sugerencias de Pedro Caldentey, Héctor Dada Hirezi, Mimi Prado, César Salazar, Jorge Vargas y Elaine White.

BÚSQUEDA Y ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN

→ LUIS ANTONIO GONZÁLEZ Y NATALIA MORALES

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ LUIS ANTONIO GONZÁLEZ

EDICIÓN FINAL

Evelyn Villarreal (Costa Rica) tuvo a su cargo la redacción de este capítulo, para lo cual contó con el apoyo de Alberto Mora.



C A P Í T U L O

7

Integración regional

Introducción

Este Informe da seguimiento a la integración desde una perspectiva que privilegia el análisis de la institucionalidad regional construida en las últimas décadas. Aunque se reconoce que la integración se forja a partir de muy diversas dinámicas, que sobrepasan las acciones de los Estados nacionales, este capítulo parte de 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.

Los análisis de ediciones anteriores han evidenciado la necesidad de que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) emprenda tareas clave como lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas de la Secretaría General y sus órganos, hacer más eficiente el uso de los recursos y concretar la implementación de reformas institucionales. Complementariamente, es esencial que cada país establezca sus objetivos estratégicos con respecto a la integración y asuma un mayor liderazgo en la conducción política del Sistema.

Con base en los hallazgos de Informes previos y los nuevos requerimientos de información de la presente entrega, se ha definido un conjunto de aspiraciones que constituyen el marco de referencia para el análisis que se realiza en este capítulo, a saber:

- El SICA opera con costos razonables y cuenta con recursos para garantizar su financiamiento y la implementación de su Plan de Acción.
- La reforma institucional del Sistema asegura el desarrollo de un proceso más riguroso y eficaz para la toma de decisiones.
- Los países centroamericanos utilizan el SICA para relacionarse con otras regiones del mundo, así como para defender y posicionar sus intereses en foros internacionales. Existe una agenda regional coherente con los intereses específicos de los países sobre la integración.
- El Plan de Acción expresa la agenda prioritaria de la integración y cuenta con mecanismos eficientes y oportunos para su seguimiento y evaluación.

Al igual que en el Informe de 2011, la pregunta general que este capítulo busca responder es: ¿qué contribuciones tangibles ha hecho el SICA para que los Estados centroamericanos puedan mejorar la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes?

Cabe reiterar que este documento tiene un carácter analítico; no es una memoria de labores de las instituciones del SICA y, por tanto, no contiene un recuento exhaustivo de las actividades

realizadas en todos los espacios de coordinación entre las naciones centroamericanas. Además, a lo largo de este Informe cada uno de los capítulos reporta los hallazgos más relevantes en el área temática respectiva. Así, en función de las aspiraciones anteriormente planteadas, el presente análisis ofrece una lectura sobre los resultados del quehacer del SICA en el período de estudio (2011-2014) y pretende concluir con una valoración global que responda a la pregunta general que sirve de guía al capítulo.

En el conjunto de temas que investiga el *Informe Estado de la Región*, el de la integración es uno de los que presenta más dificultades en cada edición. Por un lado, hay problemas de disponibilidad de datos, producto de una débil cultura de registro, documentación y evaluación en las instituciones regionales. Por otro lado, resulta difícil acceder a la información existente, pues muchos documentos suelen estar restringidos a uso interno del SICA (recuadro 7.1). Adicionalmente, coyunturas particulares como la renovación de los jefes de las secretarías, el cierre de proyectos o eventos críticos en uno o varios países, como fue el caso de la renuncia del Presidente de Guatemala en 2015, implican cambios en las dinámicas políticas y la operación del Sistema, que pocas veces es posible documentar y analizar. Pese a ello, para esta quinta edición por primera vez se logró recopilar datos sobre proyectos financiados por la

cooperación internacional, presupuestos y personal de algunas instituciones, que brindan insumos para valorar las capacidades y la gestión del SICA. El gran vacío de información sigue estando en los resultados e impactos de esa gestión; por ejemplo, no es posible conocer en qué medida se están ejecutando y evaluando las decenas de planes estratégicos y políticas regionales aprobadas en el último quinquenio.

El capítulo se estructura en tres grandes secciones. La primera se refiere a los avances en la consolidación institucional del Sistema. En primera instancia se analiza en qué estado se encuentra el proceso de reforma emprendido hace dos décadas, y en el cual han tenido lugar al menos tres “olas reformistas”; se pone especial énfasis en la tercera de ellas, que inició en 2010 y que en la actualidad continúa desarrollando acciones de mejora en las áreas de gestión, planificación estratégica, transparencia y rendición de cuentas. Más adelante se examina la evolución de los asuntos incluidos en la agenda regional, tanto en la establecida formalmente por las autoridades del SICA, como en la definida por los organismos de cooperación internacional que apoyan a esta institucionalidad.

La segunda sección del capítulo explora la sostenibilidad y las capacidades del Sistema. Da cuenta del desarrollo de su marco normativo y de sus recursos humanos y financieros. Un área de atención es la de los actores involucrados en el quehacer institucional, tanto externos (otros Estados), como internos (sector privado y sociedad civil), por medio de los cuales el SICA se perfila como una plataforma de vinculación de Centroamérica con socios estratégicos.

En la tercera sección se comparan las agendas regionales en temas específicos con los intereses de cada país miembro, a fin de determinar en cuáles áreas hay mayores coincidencias y, por ende, más posibilidades de avanzar conjuntamente como región.

Conceptos básicos

Antes de iniciar el análisis es preciso recordar el marco conceptual que ha definido el *Informe Estado de la Región* para los términos acción regional, integra-

ción, institucionalidad regional, sistema y región. Estos conceptos, y los debates en torno a ellos, han sido ampliamente comentados en ediciones anteriores, por lo que aquí solo se hace un breve repaso.

La primera precisión conceptual es la distinción es entre “acción regional” e “integración regional”. Acción regional es cualquier emprendimiento realizado por dos o más actores estatales o no estatales, bajo los marcos jurídicos y con los fines que convengan. Se expresa en arreglos interinstitucionales que pueden estar dentro o al margen del SICA. La integración, por su parte, es un subtipo de acción regional que específicamente se caracteriza por ser concertada entre Estados nacionales, los cuales acuerdan la creación de un marco jurídico e institucional común como plataforma para lograr ciertos fines. De acuerdo con el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa, los países centroamericanos constituyen una comunidad económica y política. El SICA es una persona jurídica distinta a los Estados y está compuesta por órganos que tienen funciones y competencias intergubernamentales, pero sobre todo supranacionales.

Por institucionalidad regional se entiende el entramado de órganos, políticos y burocráticos, creados por los Estados miembros del SICA⁴ con el fin de dar un marco de gobernanza a la integración regional. También es parte de la institucionalidad el conjunto de normas que dan sustento jurídico a las actuaciones del Sistema, regulan los procesos de toma de decisiones, establecen (o deberían establecer) los vínculos funcionales, tanto entre instituciones como entre niveles, y definen el carácter de la relación entre estos y los Estados miembros.

Resulta más complicado definir qué se entiende por “Centroamérica” y por “región”, en especial porque el esquema de integración que se ha adoptado no obliga a constituir un bloque único de países. En el Istmo coexisten varias alineaciones internas que hacen más compleja la coordinación regional. Así, el llamado CA-7, conformado por las siete naciones centroamericanas, tiene dos subbloques: uno es conocido como CA-4 y agrupa a Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros

de todos los órganos y tratados del SICA y han acelerado su integración aduanera y migratoria, además de desarrollar otras acciones bi y trinacionales; el otro grupo lo componen Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses y tradiciones políticas. Ninguno de estos subbloques (excepto, en alguna medida, el CA-4) existe formalmente, es decir, no hay un marco jurídico o institucional de coordinación entre ellos. Su interacción se da en tanto comparten, incluso coyunturalmente, características o prioridades.

Desde otro punto de vista, el núcleo central de la región está constituido por lo que podría denominarse la “Centroamérica histórica”: las cinco repúblicas provenientes del imperio colonial, que conformaron la Capitanía General de Guatemala hasta 1821 (el llamado grupo CA-5), sin considerar Chiapas y Soconusco, hoy pertenecientes a México. Panamá y Belice no eran parte de esta Centroamérica histórica. En los años noventa del siglo XX, el fin de los conflictos militares y las consiguientes transiciones democráticas permitieron reactivar los esfuerzos de integración desplegados en décadas anteriores y dieron lugar a la creación del SICA, como un espacio de interlocución política e impulso de la regionalización de cara a la globalización y a la formación de grandes bloques comerciales en todo el mundo. Se constituyó así el CA-7, que incluyó a Belice y Panamá y posteriormente también a la República Dominicana, país que de modo intermitente se venía asociando a Centroamérica desde 1996, y que junto con ella configuró el llamado SICA-8 para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Una última noción de “Centroamérica ampliada” es la que incluye el entorno inmediato de la región, es decir, a los países vecinos. El término Mesoamérica ha dejado de ser un concepto histórico y antropológico, para convertirse en uno geopolítico que agrupa a las naciones del norte de América Latina, las cuales comparten un conjunto de especificidades, entre ellas su relación estructural con “el Norte” (Estados Unidos) y similares patrones de desarrollo, que las diferencian

RECUADRO 7.1

Dificultades de acceso a la información para la elaboración de este capítulo

Durante la elaboración de este capítulo se comprobó la persistencia de obstáculos para el acceso a la información de las instituciones del SICA. En este recuadro se dejan plasmadas algunas de esas limitaciones, a manera de petición de cuentas al Sistema. Si bien es cierto que para este capítulo se contó con insumos antes inexistentes, como los datos sobre recursos humanos, dado que fueron generados en el marco de una consultoría es probable que a futuro no se cuente con información actualizada para dar seguimiento a este tema.

Los principales vacíos se concentraron en las siguientes áreas:

Avances del Plan de Acción: no existen mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan conocer el grado de ejecución de las tareas previstas en el Plan de Acción del SICA. Para este Informe se realizó un ejercicio de comparación entre los mandatos de las cumbres presidenciales y los contenidos del Plan, de modo que al menos se pueda determinar si el máximo órgano del Sistema ha dado continuidad a los temas que él mismo ha priorizado. No obstante, esto solo refleja la concordancia entre el Plan y las declaraciones "en papel" de los presidentes. Para ir más allá se requeriría un enorme trabajo de campo para la recolección de datos primarios, esfuerzo que excede las capacidades de este Informe. La falta de seguimiento alcanza a la mayoría de los planes, estrategias y políticas que han adoptado los órganos del SICA.

Cooperación internacional: la base de datos del Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor) es aún parcial; no registra todos los proyectos que está ejecutando la institucionalidad regional. Para este Informe se construyó una base de datos complementaria, uti-

lizando como fuentes las páginas web de las entidades regionales y los organismos donantes, y se encontró una cantidad de iniciativas que supera en cerca de un tercio el listado del Sicor. Además, en este último hay muchas variables que carecen de datos clave, como los años de inicio y finalización del proyecto, presupuesto y fuentes de financiamiento. Por ejemplo, de los 249 proyectos inventariados, 108 no tienen información sobre el año de cierre, y de los 141 restantes la mayoría (103) corresponde a iniciativas iniciadas después del 2009. En cuanto al año de inicio, en el período 2010-2014 se contabilizaron 57 proyectos, un número modesto si se considera que en el SICA existen cerca de 120 instituciones. El año con más proyectos registrados es el 2010, con 23, seguido por 2011, 2012 y 2013, con 17 cada uno. El desafío en este ámbito es completar la base de datos con información anterior al 2010 y, hacia futuro, asegurar el adecuado registro de todos los fondos de cooperación internacional que reciban las entidades del SICA.

Presupuesto: se obtuvo información sobre los presupuestos de 2013 de once secretarías, de un total de 122 entidades regionales. Para los años y órganos restantes se desconocen los aportes recibidos de los Estados centroamericanos y la cooperación internacional. También hay un vacío en la información sobre los activos con que se cuenta, en especial instalaciones, equipos y vehículos. Esto impide determinar hasta qué punto el Sistema es dependiente –o no– de la cooperación internacional y si le sería posible seguir funcionando sin ella.

Personal: las instituciones no reportan datos básicos de su personal, como cantidad, sexo y nacionalidad. Una consultoría contratada en 2013 para mapear el estado de los recursos humanos permitió, por primera vez, contar con alguna información; sin embargo, esta se limita a 21 entidades de una muestra de 58. Cada órgano del

Sistema tiene sus propios mecanismos de reclutamiento y selección; algunos hacen concursos y divulgan oportunidades de trabajo en las redes sociales de internet, aunque no para todas las vacantes. No existe una instancia de gestión administrativa del SICA que asegure la transparencia y pertinencia al realizar contrataciones, y se desconoce si posteriormente el personal es sometido a evaluaciones. Desde 2008 se cuenta con el "Reglamento relativo a la elección de titulares de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana", en el cual se establecen los procedimientos, mecanismos y criterios para la elección de los puestos de dirección del Sistema, pero su aplicación ha sido intermitente y en algunos casos ha generado tensiones entre los países miembros³.

Procesos de compra y contratación: no hay información pública, ya sea en documentos impresos o en los sitios web de las instituciones, sobre la compra de bienes y la contratación de servicios y consultorías, ni parecen existir mecanismos de apelación o consulta en caso de dudas sobre alguno de esos procesos.

Resultados de auditorías (internas y externas): los hallazgos y recomendaciones de las auditorías que realiza el órgano regional de fiscalización no son públicos. Además, esas evaluaciones cubren una mínima parte de la institucionalidad. Y aunque las agencias de cooperación internacional sí auditan a menudo a las entidades que reciben su apoyo, los informes respectivos no se divulgan como parte de la rendición de cuentas de cada proyecto. Mención diferenciada merecen los programas de la Unión Europea (Pairca I y II) y la segunda fase del Fondo SICA-España, que hicieron accesibles sus informes de evaluación en 2015 y 2013, respectivamente.

del resto de Latinoamérica (E³: White, 2011; BCIE, 2010).

El capítulo no utiliza *a priori* ninguno de los conceptos anteriores, sino el que corresponde a cada tema y área concreta que se analiza. La existencia (simultánea) de diversas maneras de definir a Centroamérica es un factor que complica las acciones de la institucionalidad regional. Según la iniciativa de que se trate hay unos países que participan y otros que se abstienen de hacerlo, y esta es una restricción que, de partida, impone dificultades para la gestión, coordinación y suma de voluntades políticas.

Avances recientes de la institucionalidad regional

A veinte años de iniciadas las reformas institucionales en el SICA, esta sección analiza los avances logrados en ese proceso y la evolución de la agenda temática del Sistema en el último quinquenio.

El proceso de reforma no ha sido producto de un impulso único y sostenido, sino que se ha llevado a cabo en momentos específicos, y con distintos objetivos que han ido evolucionando en tres etapas u “olas reformistas”. En este contexto, el término “ola” alude a un conjunto de transformaciones que: i) se inician y ejecutan de manera más o menos simultánea en un tiempo determinado, ii) por lo general son promovidas por un grupo particular de actores y iii) se pueden vincular a uno o varios objetivos institucionales relevantes en ese período (PEN, 2015).

Luego de un breve recuento de las etapas anteriores, el presente análisis se centra en la tercera ola reformista, cuyo inicio fue marcado por la “Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana”, realizada el 20 de julio de 2010 en San Salvador.

En lo que concierne a la agenda temática, es evidente una tendencia a la priorización de un conjunto de objetivos concretos, hacia los cuales se dirigen las acciones y recursos. Ello se expresa en las herramientas elaboradas por la cúpula del SICA, cuyo más reciente producto, aún vigente, es la “Agenda para

el relanzamiento de la integración”, de 2010, y su respectivo Plan de Acción. Complementariamente, un grupo importante de prioridades ha sido determinado por los proyectos que financian la cooperación internacional, dada la escasez de los recursos propios con que cuenta el Sistema. Existen intersecciones entre la agenda formal y las acciones regionales, que señalan cuáles son las áreas de mayor avance en la integración. Los ámbitos en que no se observa esa confluencia pueden indicar rezagos o desalineamientos entre el Plan de Acción y la gestión institucional.

El enfoque analítico descrito representa un avance con respecto a ediciones anteriores de este capítulo, en las cuales se examinaban las áreas de mayor dinamismo señaladas por actores regionales, pero no se contaba con una sistematización por “olas reformistas”, ni tampoco con directrices oficiales contra las cuales contrastar los avances logrados.

Las dos primeras olas reformistas del SICA (1990-2008)

A lo largo de sus veinticinco años de existencia, el SICA ha enfrentado al menos tres olas reformistas, en distintos períodos y con temas diferentes para cada intento⁶. Ya en el *Primer Informe Estado de la Región* se había reportado que, desde su inicio, la institucionalidad de la integración ha sido cuestionada y sometida a transformaciones constantes (Salazar, 2015)⁷. Esas acciones no han estado articuladas, es decir, no necesariamente han dado seguimiento a las propuestas que las antecedieron, ni partieron de una valoración de sus resultados para diseñar los pasos siguientes. Tampoco han tenido el mismo grado de ejecución, aunque es difícil valorar su éxito debido a la amplitud de lo planteado en cada ola y las limitaciones de información ya comentadas al inicio de este capítulo.

La primera ola de reformas se dio a partir de una serie de estudios realizados por el BID y la Cepal (1998) a mediados de los años noventa. Además de esos documentos hubo otros diagnósticos y propuestas, entre ellas una presentada por Harvard-Incae, la de regionalismo abierto de la Cepal, la iniciativa

“Centroamérica 2020”, de UE-AID y la Agenda de Madrid pos-Mitch, elaborada por el SICA tras un proceso de consulta (PEN, 1999; Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000). El énfasis estuvo en ordenar el proceso de creación de órganos e instrumentos regionales, que había comenzado a finales de los años ochenta e intensificado en los noventa, con poca coordinación y planificación. Así, se dispuso la centralización de los principales órganos del SICA según el mandato de los presidentes en la Declaración de Panamá II y los “Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional” (1997), y la primera ola terminó alrededor de 2001, con la instalación de la Secretaría General y varias de sus secretarías en una misma sede, en San Salvador.

La segunda ola empezó en 2004 y tuvo como base las propuestas de la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional. Esta vez se buscó corregir debilidades de gestión, mediante el establecimiento de reglas para la operación de las instituciones, la creación de Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana (CFR-SICA), la publicidad de las decisiones y el diseño de un mecanismo para el seguimiento de los mandatos presidenciales (White, 2008). Además se procuró fortalecer instancias del SICA que aún no funcionaban a escala regional, específicamente el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. El fin de la segunda ola se ubica en 2008, cuando se completó el “Protocolo de reformas al tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas” y se aprobó el reglamento que permitió el funcionamiento del Comité Ejecutivo.

La tercera ola reformista (2008-2015)

El hito de inicio de la tercera ola reformista se dio en 2010, cuando en El Salvador se realizó la cumbre de mandatarios que produjo el relanzamiento del proceso de integración centroamericana y su respectivo Plan de Acción. Este documento constituye la guía general de prioridades de la integración y formaliza, en el más alto nivel de toma de decisiones,

la tendencia hacia la planificación estratégica que muestra la institucionalidad regional desde 2008.

Este relanzamiento ocurre en un contexto internacional en el que se debate sobre un nuevo regionalismo estratégico, que cuestiona la integración “hacia afuera” a la que ha venido apostando Centroamérica (Caldentey, 2014) y, a nivel regional, en un entorno marcado por el desgaste del modelo de Esquipulas II y la necesidad de revisar los énfasis del proceso. En este sentido, se ha planteado la iniciativa de un “nuevo Esquipulas” como marco para renovar “los paradigmas impulsores de la integración” (Fundación Esquipulas, 2014; Vergara, 2014). Sin embargo, es importante destacar que este es un proyecto de la sociedad civil que aún no ha logrado trascender hacia las instancias institucionales y políticas del SICA, con miras a su implementación.

A lo interno de los países, esta tercera ola de reformas coincide con la presencia de una ciudadanía que cada vez más exige transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Aunque los mecanismos de transmisión entre la política nacional y el SICA no son automáticos, el proceso de integración no es ajeno a la creciente conciencia de la población sobre la importancia de estos temas.

En diciembre de 2011, en la cumbre de presidentes celebrada en San Salvador, se reiteró el apoyo al Plan de Acción de 2010. Esa actualización se llamó también Plan de Acción (2011). Aunque las actividades cambiaron, se mantuvo la coherencia con el mecanismo de toma de decisiones, es decir, el nuevo Plan no solo respetó los ejes prioritarios, sino que además da seguimiento a las actividades pendientes del Plan de 2010, sobre todo en materia de fortalecimiento institucional.

El proceso de reforma institucional fue un tema central en las cumbres presidenciales realizadas entre 2010 y 2014, de las cuales emanaron 71 mandatos y cuatro proyectos de cooperación (cuadro 7.1). En este sentido destacan diez acuerdos enfocados en la elaboración de reglamentos y agendas para ordenar el quehacer de los órganos del Sistema.

El mayor promotor de este esfuerzo fue el gobierno de El Salvador, propo-

nente del “Manifiesto de relanzamiento de la integración” en la cumbre realizada en la capital de ese país en 2010. Sin embargo, ninguno de los mandatarios que firmaron la declaración surgida de ese encuentro está en el poder hoy en día, debido a los procesos de renovación de autoridades ocurridos en los últimos tres años en la región (recuérdese que el presidente Ortega, quien aún gobierna en Nicaragua, estuvo ausente y no firmó la declaración). También han cambiado las autoridades del SICA que impulsaron el proceso e iniciaron su implementación: el secretario general y los principales directores de área. Con ello han disminuido las referencias al Plan de Acción en las cumbres presidenciales; de hecho en las últimas tres reuniones, efectuadas en 2015, las decisiones adoptadas no se organizaron de acuerdo con los ejes del Plan. Sin embargo, mientras no se disponga lo contrario, ese instrumento sigue siendo el marco de referencia vigente para la planificación del SICA en el mediano plazo.

Los órganos responsables de la ejecución del Plan son la Secretaría General y el Comité Ejecutivo, a los cuales los mandatarios solicitan los diagnósticos, las propuestas de reforma y los protocolos para la toma de decisiones.

Un motor externo de la tercera ola son las iniciativas de cooperación internacional enfocadas en la reforma institucional: el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II), el Fondo España-SICA y los proyectos apoyados por la República de China (Taiwán). A esto se unen los compromisos asumidos con la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que en su eje de cooperación tiene un componente de integración regional. No obstante, estas iniciativas se han desarrollado de forma desarticulada⁸ y tienen plazos definidos (en el caso del Pairca ya concluyó). Es necesario que las entidades del Sistema se apropien de este tipo de acciones, para que sus resultados sean sostenidos y trasciendan el ciclo de vida de los proyectos.

Aunque sus actividades son muchas y muy variadas, los énfasis generales de los proyectos de cooperación internacional han estado en mejorar la planificación

estratégica, reformar el organigrama y crear direcciones para la administración de procesos, ampliar la capacidad de gestión, coordinación y fiscalización del SICA y promover un mayor involucramiento de la ciudadanía en el proceso de integración (Castillo y Venezia, 2015; Fundación ETEA, 2013).

Los informes de evaluación del Pairca II y el Fondo España-SICA coinciden en señalar que la Secretaría General, y el SICA en su conjunto, tienen una gran dependencia de la cooperación internacional para llevar a cabo la reforma. Por ejemplo, durante sus diez años de operación el Pairca aportó más de 41 millones de dólares, parte de los cuales se utilizó para actividades básicas como el pago de viajes y viáticos de los funcionarios de la Secretaría General y otras entidades. Una vez finalizada la segunda fase del Programa, la institucionalidad no contaba con una estrategia para sustituir esa fuente de financiamiento. Tampoco se planificó el procedimiento que se seguiría tras el cierre del Programa y la sostenibilidad de las acciones desarrolladas en ese marco (Castillo y Venezia, 2015).

En la evaluación de medio período del Fondo España-SICA se señala una “baja apropiación por parte de la SG-SICA en la ejecución de sus programas, se puede observar en los bajos niveles de ejecución técnica y financiera, así como en la falta de iniciativa en la coordinación. La responsabilidad recae aquí en las direcciones y órganos involucrados, lastrados por una anomia institucional ampliamente documentada. La falta de definición de las prioridades y las crisis institucionales sufridas en el seno de algunos órganos y secretarías en este período completan este panorama” (Fundación ETEA, 2013).

Si la primera ola trató de ordenar y centralizar las instituciones regionales, y la segunda promovió la creación de instrumentos básicos de gestión administrativa, en la tercera se dio direccionalidad al proceso, al incorporar los cinco ejes estratégicos de la integración. Así, la tercera ola se distingue por la construcción de una agenda consensuada de asuntos prioritarios, pero también da continuidad a algunos esfuerzos de las olas anteriores, orientados a mejorar la gestión del Sistema.

CUADRO 7.1

SICA

Iniciativas de cooperación en materia de fortalecimiento institucional. 2010-2014

Nombre	Año	Encargado	Auspiciador	Estado	Monto (dólares)
Dirección de Cooperación Internacional SG-SICA	2012	SG-SICA	Taiwán	En ejecución	355.000
Fondo España-SICA	2010	SG-SICA	España	En ejecución	1.788.602
Parca ^{a/}	2010	CCAD ^{b/}	España	En proceso de cierre	1.000.000
Pairca ^{c/} II	2009	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	20.250.000
Total					23.393.602

a/ Plan Ambiental de la Región Centroamericana.

b/ Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

c/ Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana.

Fuente: Segura, 2015b con datos del Sicom, páginas web oficiales del SICA y consultas a cooperantes.

Cabe destacar que en el período de análisis de este Informe (2011-2014) la institucionalidad regional amplió su alcance, con la incorporación de Panamá al Subsistema de la Integración Económica Centroamericana y el establecimiento de la subsección de la Secretaría General del SICA en ese país.

La tercera ola sigue vigente y hasta ahora el balance de sus primeros años apunta hacia logros acotados, tanto en la agenda temática como en el proceso de reestructuración interna. En materia de gestión, dos de los énfasis planteados desde su inicio son la planificación estratégica y la transparencia y rendición de cuentas.

Se afianza la planificación estratégica de los órganos del SICA

El *Cuarto Informe Estado de la Región* reportó que en el período 2008-2010 el SICA mostró un gran dinamismo en la elaboración de estrategias y planes de trabajo, antes casi inexistentes en la institucionalidad regional (PEN, 2011). La presente entrega da cuenta de la continuidad y profundización de esa tendencia, bajo el impulso de una tercera ola reformista que, como se vio en el apartado anterior, justamente inició con la aprobación del Plan de Acción, que constituye un marco general de planificación, seguimiento y evaluación de los esfuerzos del Sistema.

En efecto, el Plan de Acción es la hoja de ruta definida por el órgano máximo del SICA, que es la reunión de man-

datarios, y desde 2010 estableció cinco ejes temáticos que guían el quehacer del Sistema, a saber: i) seguridad democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica y v) fortalecimiento institucional.

En un segundo nivel de planificación se encuentran las políticas regionales, que facilitan la coordinación entre las administraciones públicas de los países miembros, al homogeneizar criterios para concentrar los recursos e intervenciones en las áreas definidas como prioritarias. En el período 2011-2014 se aprobaron seis de esos instrumentos: la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana (2012-2032), la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (2013-2025), la Política Cultural de Integración Centroamericana (2012-2015), la Política Regional de Salud (2015-2022), la Política Educativa Centroamericana (2013-2021) y la Política de Integración de Pesca y Acuicultura (2015-2025; cuadro 7.2).

Puede notarse una concentración en temas asociados al eje de integración social, específicamente en salud y educación, dos asuntos cruciales para el desarrollo humano. También es evidente una tendencia a la planificación de mediano y largo plazos, pues las políticas se diseñan para períodos de cinco a siete años. Estas características contrastan con la esca-

sez de recursos disponibles y proyectos en ejecución que registra el Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicom) en el eje social, lo que sin duda dificulta el logro de los objetivos señalados en las políticas.

Tal como advirtió el Cuarto Informe, el reto de la Secretaría General –como ente encargado de la coordinación horizontal en el SICA– es armonizar estas políticas regionales con enfoques cada vez más intersectoriales, pues por ahora cada una de ellas es una pieza aislada de un rompecabezas, cuya implementación no está garantizada. Otra debilidad que se mantiene en las políticas de este período es la falta de seguimiento por parte de los órganos, secretarías o consejos de ministros. En cierta medida ello se debe a que, por la amplitud de los temas y acciones incluidos en ellas, en la práctica las políticas no pueden ser utilizadas como mapas de ruta, y las autoridades se concentran en un conjunto limitado de asuntos, de acuerdo con la disponibilidad real de tiempo y recursos (PEN, 2011).

Un tercer nivel de planeamiento institucional es el de las estrategias y agendas temáticas. En este ámbito en los últimos años sobresalen los esfuerzos de los órganos políticos de la institucionalidad regional, entre ellos: la “Agenda 10” del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y la planificación estratégica de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) para el período 2013-2017 (Arias, 2015).

CUADRO 7.2

SICA

Políticas regionales aprobadas en el período 2011-2014

Nombre del plan o proyecto	Período	Año de aprobación	Financiamiento	Ente encargado
Política Cultural Centroamericana	2012-2015	2011	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid)	CECC-SICA
Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana	2012-2032	2012	No indica	CAC, Comisca, Incap y Sisca
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana	2013-2025	2013	República China (Taiwán), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Lacro-Unfpa), el Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).	Commca
Política Educativa Centroamericana	2013-2021	2014	No indica	CECC-SICA
Política Regional de Salud del SICA	2015-2022	2014	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica II (Presanca II).	Comisca
Política de Integración de Pesca y Acuicultura (Polipesca)	2015-2025	2015	Taiwán	Ospesca

Fuente: Elaboración propia a partir de CECC-SICA, 2011 y 2013, Comisca-SICA, 2014, Commca-SICA, 2013, Ospesca-SICA, 2015 y Sisca-SICA et al., 2013.

Por su parte, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca) inició en 2012 la ejecución de su Plan de Gestión Estratégica 2012-2014, que está estructurado en cuatro ejes: profundización de la integración económica, procesos internos eficientes y transparentes, cooperación y proyección institucional. Sobre esta base se rediseñó la estructura organizacional, para incorporar las siguientes unidades: Cooperación y Planificación, Estadísticas, Estudios y Políticas, Auditoría Interna y Activos Fijos (Sieca-SICA, 2013 y 2014a). El informe de labores de la titular de la Secretaría (2013) ilustra las debilidades institucionales que fue necesario enfrentar en ese proceso, lo cual resulta relevante considerando que se trata de una de las entidades más antiguas del Sistema y una de las que ofrece mejores condiciones de trabajo:

Al inicio de mi gestión, en enero del 2011, se detectó que la contabilidad tenía un rezago de aproximadamente 10 meses, a tal punto que no se disponía del cierre contable y los correspondientes estados financieros del año 2010. Adicional a ello el Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI) no funcionaba, las auditorías de los años 2008, 2009 y 2010 estaban pendientes y no se había gestionado su realización ante el ente fiscalizador regional, el Consejo Fiscalizador Regional (CFR- SICA). Por otra parte, se carecía de un presupuesto de funcionamiento de la SIECA y de su correspondiente instrumento de ejecución presupuestaria.

La cantidad de estrategias aprobadas en los últimos tres años fue ligeramente

menor que en el período 2008-2011. Las nuevas iniciativas abordan asuntos de interés para todos los países, como seguridad ciudadana, cambio climático, VIH-sida y “emprendedurismo”. Si se clasifican los instrumentos de acuerdo con los ejes del Plan de Acción, se observa una concentración en el eje de integración social, seguido por el económico y el de prevención de desastres y cambio climático (con algunos planes que atienden otros temas ambientales; cuadro 7.3).

Para mostrar la amplitud y diversidad de los productos elaborados por la institucionalidad regional se pueden mencionar algunas de las estrategias aprobadas en el período 2011-2014. En el área social resalta el interés en los temas de salud, plasmado en la “Estrategia regional de sostenibilidad de la respuesta integral al VIH en Centroamérica y República Dominicana” (2013) y su respectivo

CUADRO 7.3

SICA

Cantidad de políticas, planes y estrategias, según ejes temáticos del Plan de Acción. 2002-2014

Eje	2002-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Integración social		1	3		4	3	4	2	17
Integración económica	2	2	2	2		2	1	1	12
Fortalecimiento institucional			1		1	1	2		5
Seguridad ciudadana		1				1	1		3
Prevención de desastres y cambio climático	3		2	3	2		1	1	12
Total	5	4	8	5	7	7	9	4	49

Fuente: PEN, 2011 y SICA, 2015.

plan de acción y monitoreo, a cargo del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca). También se ha puesto énfasis en asuntos de nutrición e igualdad de género.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**BASE DE DATOS DE
ESTRATEGIAS Y PLANES DE
LAS INSTITUCIONES DEL SICA**

VÉASE

www.estadonacion.or.cr

En el eje económico hay diez planes sobre temas relacionados con los sectores productivos: apoyo a la acuicultura, combate a la roya del café, facilitación del comercio y la competitividad, entre otros. En materia de “emprededurismo” se diseñó la “Estrategia de fomento al emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana”.

En el eje de seguridad, en 2011 se actualizó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), cuyas prioridades fueron presentadas en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad, realizada el 22 de junio de ese año en Guatemala. La ESCA tiene cuatro componentes: i) combate al delito, ii) prevención de la violencia, iii) rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y iv) fortalecimiento ins-

titucional (SICA, 2011). La Unidad de Seguridad Democrática, que depende de la Secretaría General del SICA, es el órgano responsable de su ejecución. Esta es una de las estrategias que ha tenido mayor dinamismo en cuanto a financiamiento y desarrollo de proyectos. Así lo confirma el informe de evaluación del Fondo España-SICA 2010-2013, el cual señala que las acciones de la SG-SICA se enfocaron mayoritariamente en apoyar la implementación de la ESCA (Fundación ETEA, 2013).

En la mencionada Conferencia se presentó el “plan de acción con costos”, así como un portafolio de veintidós proyectos priorizados y sus respectivos perfiles. En la XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en julio del 2011 en San Salvador, se instruyó a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, con el apoyo de la SG-SICA, a ejecutar la ESCA, el plan de acción y los proyectos. Ocho de ellos, que corresponden a los dos primeros componentes de la Estrategia (combate al delito y prevención de la violencia) fueron seleccionados para ser financiados por la cooperación internacional. En cambio, los componentes de rehabilitación y fortalecimiento institucional no han sido objeto de atención prioritaria. De hecho, en los últimos meses se ha hecho evidente la dificultad de conseguir financiamiento para los proyectos faltantes y a ello se agrega la competencia por recursos con otras iniciativas de seguridad regional que se ejecutan en Centroamérica, pero fuera

del marco institucional del SICA (Carsi y la Alianza para la Prosperidad, entre otros) y se enfocan particularmente en los países del norte del Istmo⁹.

Los críticos de la ESCA señalan que el listado de iniciativas ha sido orientado por la agenda de las agencias cooperantes y no por un verdadero plan de intervenciones, con indicadores de gestión e impacto a mediano y largo plazos (Osorio, 2014). En contraste, otros sectores reconocen en la ESCA y los proyectos presentados cerca de dos años de arduo trabajo de alcance regional, coordinado por fiscales, ministros de seguridad, cuerpos de policía, autoridades judiciales y otros actores directamente relacionados con el sector. Esto permitió fortalecer los canales de comunicación entre ellos, lo que se considera un logro en sí mismo. La periodicidad de los encuentros de este grupo no se vio perjudicada siquiera por conflictos entre los países (Costa Rica y Nicaragua, por ejemplo).

En general, los instrumentos de planificación en todos los ejes del Plan de Acción han sido cuestionados por la falta de mecanismos de articulación, seguimiento y evaluación. No es posible saber hasta qué punto se han ejecutado en los órganos del Sistema, y mucho menos en la esfera nacional. Este es un serio vacío que impide determinar cuáles son los beneficios reales para el SICA de contar con herramientas de planificación estratégica.

La planificación operativa es la que permite llevar a la práctica las políticas generales, estrategias y proyectos,

considerando los recursos con que se cuenta y asignando indicadores de gestión y resultados a las distintas actividades. Su ausencia limita las capacidades para un desempeño efectivo y eficiente, e impide conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos específicos de cada instancia. Asimismo, la falta de planificación afecta la disponibilidad de información presupuestaria para valorar en qué medida los fondos existentes hacen viable el logro de las metas definidas en el Plan de Acción y los planes sectoriales.

Mejoran la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo a lo interno del Sistema

El Plan de Acción de 2010 y varios mandatos presidenciales hacen hincapié en la transparencia que debe caracterizar la gestión del SICA¹⁰. Se han realizado esfuerzos para generar información pública y propiciar la fiscalización del uso de los recursos, como los ejercicios de rendición de cuentas de la Sieca y la labor del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA).

En los instrumentos jurídicos regionales existe un conjunto de normas que exige rendir cuentas sobre el quehacer institucional (cuadro 7.4). Sin embargo, esta aún no es una práctica generalizada y, sobre todo, sigue siendo un ejercicio que se efectúa a lo interno del Sistema y tiene poca difusión externa (Arias, 2015). Esto quedó en evidencia después de revisar exhaustivamente las páginas web de todos los órganos del SICA, sus secretarías y algunos entes especializados¹¹. Son muy escasos los informes de labores y los datos publicados sobre presupuestos, personal, seguimiento de mandatos e indicadores de gestión. La ausencia de esta información hace muy difícil cumplir con el artículo 11 del Protocolo de Tegucigalpa, que establece el mandato de velar por la eficiencia, eficacia, unidad y coherencia del SICA.

Diversas limitaciones impiden el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa y otros instrumentos sobre deberes relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas de la institucionalidad regional. La primera de ellas es que no hay una

instancia encargada de integrar y constatar la coherencia y uniformidad de los datos que generan las distintas entidades, de manera que brinden una visión de conjunto sobre el funcionamiento del Sistema. Los deberes del Secretario General en esta materia se circunscriben a informar sobre la ejecución de su plan de trabajo y de los mandatos presidenciales. En la página web de la Secretaría solo se encontró una memoria institucional, de 2003, y un documento de seguimiento a un conjunto seleccionado de mandatos, de 2013 (Arias, 2015).

Asimismo, el análisis de una muestra de 43 instancias reveló que durante el período 2010-2014 solo un 40% incluyó al menos un informe anual de labores en su portal de internet, y no en todos los casos esta es una práctica continua; por ejemplo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca) únicamente publicó su informe de labores de 2010 (Arias, 2015).

Una segunda limitación para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas es la escasa producción de información y, con ello, la dificultad de generar indicadores de gestión y resultados para los órganos del Sistema. Un caso ilustrativo es el del Parlacen, que no divulga informes periódicos sobre su trabajo y sobre la ejecución presupuestaria de la institucionalidad regional, pese a que existen mandatos claros en ese sentido en el Protocolo de Reformas a su Tratado Constitutivo.

Una tercera limitación es el uso interno que de manera exclusiva se da a la información generada. Por lo general, las entidades producen informes para que sean revisados por sus colegas del Sistema, y no hay disposiciones explícitas para una divulgación masiva, excepto en el caso antes comentado del Parlacen. En este sentido el informe de evaluación del Pairca II, programa que permitió la ejecución de actividades sustantivas en diversas instancias de la institucionalidad regional, señaló que sus productos “no han sido compartidos y están archivados en las oficinas del Pairca II”, y sugirió “realizar un trabajo de difusión para compartir los productos con las instituciones y entidades que por la naturaleza del estudio, puedan tener interés

en su contenido y sobre todo puedan dar seguimiento a las líneas de trabajo correspondientes” (Castillo y Venezia, 2015).

Finalmente, una limitación de diseño del SICA radica en la falta de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder entre las instancias regionales. El modelo actual no promueve que el órgano legislativo (Parlacen), ni el jurisdiccional (CCJ), ni la ciudadanía (Comité Consultivo del SICA) sean contrapesos de la Secretaría General y la Reunión de Mandatarios, o viceversa.

Al Comité Ejecutivo se le ha encargado dar seguimiento a los mandatos presidenciales y ministeriales; sin embargo, la información disponible en su portal web son las actas de sus reuniones y una serie de resoluciones, protocolos y reglamentos aprobados. Algunos tienen relación con los mandatos, pero otros más bien están en consonancia con la función asignada por el artículo 24, inciso f del Protocolo de Tegucigalpa, de “aprobar los reglamentos e instrumentos que se elaboren por las secretarías u otros órganos del Sistema de la Integración Centroamericana”.

El Consejo Fiscalizador Regional ha publicado memorias de labores en las que se reporta un número importante de instituciones auditadas (37). Sin embargo, no se detallan los resultados de las auditorías y sus informes finales no están disponibles. Además, el grueso de las evaluaciones se centra en el área financiera, y son pocas las que examinan la gestión integral de las entidades.

La función del Comité Consultivo (CC-SICA), como espacio de participación de la sociedad civil en el proceso integracionista, es “comunicar y divulgar, entre las instituciones miembros y sus representaciones nacionales, los propósitos y objetivos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) [así como] los avances del proceso de integración” (Arias, 2015). No obstante, de acuerdo con el artículo 24, inciso g, del Protocolo de Tegucigalpa, a la persona que ocupa la Secretaría General se le exige presentar informes al Comité Ejecutivo, lo que impide al Comité Consultivo tener acceso a esa información y divulgarla.

CUADRO 7.4

SICA

Principales normas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas

Instrumento	Fecha	Disposición	Responsable	Cumplimiento ^{a/}
Protocolo de Tegucigalpa	1991	Artículo 11: eficiencia y eficacia en el funcionamiento del Sistema, asegurando la unidad y la coherencia de su acción intrarregional y ante terceros.	No es explícito	No
		Artículo 29, incisos b y f: el Secretario General del SICA debe formular su programa de trabajo, elaborar un informe anual de actividades y el proyecto de presupuesto, los cuales presentará al Comité Ejecutivo.	Secretaría General del SICA	Parcial; el último informe de labores en la página web es de 2003
		Artículo 24, inciso a: el Comité Ejecutivo del SICA debe asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las cumbres presidenciales.	Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA)	Parcial; se constató únicamente el seguimiento de los asuntos relacionados con la aprobación de instrumentos jurídicos
		Artículo 24 inciso g: el Comité Ejecutivo debe revisar los informes semestrales de las secretarías y trasladarlos, con sus observaciones, a los consejos de ministros respectivos.	CE-SICA	No
Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Parlacen)	2008	Artículo 5 inciso w: el Parlacen debe aprobar y ejecutar su propio presupuesto y ejercer la supervisión y el control respectivos. La ejecución será pública, transparente y auditable.	Parlacen	No
		Artículo 5, inciso u: el Parlacen debe divulgar los resultados de su gestión a través de los medios de comunicación oficiales de los Estados Partes.	Parlacen	No
		Artículo 5, inciso v: el Parlacen debe conocer el presupuesto de las Instituciones del SICA y dar seguimiento y recomendaciones, solicitar informes o declaraciones, orales o escritas.	Parlacen	No
Estatuto del Comité Consultivo del SICA	2007	Artículo 11, inciso f: se debe comunicar y divulgar los propósitos y objetivos del SICA, los avances y la contribución del Comité Consultivo.	Comité Consultivo del SICA	No

a/ El cumplimiento se verificó por medio de una exhaustiva búsqueda en las páginas web y consultas individuales a las autoridades de la institucionalidad regional. Se parte del supuesto de que, si por estas dos vías no se encontró evidencia de que la norma está siendo aplicada, el acceso a la información es difícil y no se está cumpliendo con el principio de transparencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Arias, 2015.

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) es la instancia que, según el Protocolo de Tegucigalpa, “garantizará el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo” (Arias, 2015). En el Estatuto de esta institución no hay ningún artículo o inciso que remita, directa o indirectamente, a los temas de transparencia y rendición de cuentas.

Las consideraciones anteriores implican que en algunos casos no se establecen con claridad los mecanismos mediante los cuales la institucionalidad regional debe publicar y difundir la información sobre su desempeño, mientras que en otros casos existe una práctica selectiva en cuanto al contenido y los destinatarios de las acciones de divulgación. No hay un canal que de manera sistemática y expedita cumpla con esa función.

Así, pues, dar seguimiento y evaluar el desempeño de su institucionalidad constituyen uno de los principales retos que debe enfrentar el SICA para avanzar hacia una práctica efectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. Algunos de los logros y buenas prácticas en esta materia se describen en el recuadro 7.2.

RECUADRO 7.2

Buenas prácticas de rendición de cuentas en el SICA

En la investigación efectuada para este *Quinto Informe Estado de la Región* hay tres ejemplos de procesos de registro, evaluación y divulgación del desempeño institucional, que llaman la atención sobre el error que sería generalizar a toda la institucionalidad del SICA una valoración negativa en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor).

Esta es una base de datos de proyectos de cooperación regional, que ha venido a transparentar el uso de una parte de los fondos recibidos de fuentes externas. El sistema fue diseñado y es administrado por la Secretaría General del SICA desde 2009, y se puso a disposición del público en 2013.

Aunque desde 2006 el SICA cuenta con una "Agenda de eficacia de la cooperación regional", fue en diciembre de 2013 que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en Ciudad de Panamá, aprobó el "Mecanismo de gestión, coordinación e información de la cooperación regional", en el cual se establecen las directrices y los procedimientos para que los órganos, secretarías e instituciones del Sistema fortalezcan sus procesos en esta materia. Además se dispuso que para tal efecto, en la medida de lo posible, se utilicen las tecnologías de información y comunicación.

Sobre este tema se han realizado dos ejercicios de rendición de cuentas (mayo de 2013 y noviembre de 2014), en cumplimiento del mandato de la XXXVII Reunión de Presidentes. La institucionalización y periodicidad de esta práctica es clave para lograr una mayor transparencia en el uso de los recursos de la cooperación internacional, que financian la mayoría de los presupuestos del SICA. En el más reciente

ejercicio, la Secretaría General presentó los proyectos ejecutados en el período 2013-2014, por un monto aproximado de 367,8 millones de dólares, entre fondos administrados por la institucionalidad del SICA y las agencias de cooperación ejecutoras de proyectos (Sieca, 2014b). En contraste con este informe comprensivo, los proyectos listados en el Sicor para los mismos años suman 168,6 millones de dólares.

En vista de esa discrepancia, para este Informe se construyó una base de datos que incluye las 192 iniciativas listadas en el Sicor hasta diciembre de 2014 y, adicionalmente, 57 proyectos que fueron localizados en las páginas web de las instituciones regionales y los cooperantes. Es decir, como resultado de una búsqueda intensiva en internet se encontraron 249 proyectos² ejecutados entre 1992 y 2014, de los cuales el 77% (que representan el 88% de los recursos recibidos) están también en el Sicor. Aunque no es de gran magnitud, esta brecha sugiere la necesidad de mejorar la alimentación y actualización del sistema.

Planificación operativa y evaluación.

Dos instituciones han logrado pasar de la planeación estratégica a la operativa, al vincular sus estrategias con planes, presupuestos y mecanismos de seguimiento y evaluación acordes con estándares internacionales de gestión. En su informe de labores de 2013, el Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (Cenpromype) documenta un proceso de ese tipo, que inició con el Plan Estratégico 2008-2013 y cuyo primer resultado fue la aprobación del Plan Estratégico 2014-2018. El informe da cuenta del avance en cada uno de los objetivos del Plan, con datos sobre las actividades, su cobertura y sus resultados. Cenpromype incorporó el seguimiento continuo y la evaluación del Plan Operativo Bienal 2012-2013, el cual es sometido a auditorías varias veces al año;

en el período indicado ese Plan tuvo un presupuesto de 6.640.445 dólares y una ejecución del 82,3%.

Por su parte, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) incluyó en su planificación estratégica para el período 2013-2017 temas transversales como género, seguridad ciudadana y medio ambiente (16 objetivos). Cuenta con un mapa que ilustra los procesos y las acciones previstas para el logro de objetivos en cada una de esas áreas, incluyendo el financiamiento y los capitales humano, organizacional y de información requeridos para su implementación. Además ha aumentado la disponibilidad de documentos a los que se puede acceder desde su portal electrónico: expedientes, normas, convenios, sentencias, dictámenes y consultas prejudiciales.

Informes de evaluación externa.

Más de una docena de programas y proyectos de cooperación han contribuido con la reforma del SICA. Entre ellos destacan, por su énfasis en lo institucional, las dos etapas del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca I y II), implementados entre 2009 y 2015 con financiamiento de la Unión Europea; el Fondo España-SICA, cuya primera fase se ejecutó entre 2010 y 2013, y la Comisión Mixta de Cooperación entre los Países del Istmo Centroamericano y Taiwán, que funciona desde 1991 y se renueva periódicamente por medio de convenios. Los primeros dos programas han presentado sendos informes de labores, los cuales han sido puestos a disposición del público y constituyen valiosos insumos para valorar el desempeño de la institucionalidad regional, dadas las limitaciones de información señaladas a lo largo de este capítulo (Castillo y Venezia, 2015; Fundación ETEA, 2013).

Evolución dispar de la agenda regional

Los temas que se encuentran presentes simultáneamente en el Plan de Acción, en los mandatos de la Cumbre de Presidentes y en el listado de proyectos de cooperación, constituyen los asuntos a los cuales se les ha dado mayor énfasis en el proceso de integración en el último quinquenio. Estos son: la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), la reforma institucional del SICA (analizada en el apartado anterior), la atención de desastres detonados por fenómenos naturales y los efectos del cambio climático, la unión aduanera, la facilitación del comercio, el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), la seguridad alimentaria y la salud.

Aunque, en teoría, los temas citados deberían estar tanto en el discurso político, como en la planificación del Sistema y en los proyectos apoyados por la cooperación internacional, el análisis que se presenta en los párrafos siguientes demuestra que hay una enorme dispersión, pues algunos temas suelen aparecer solo en uno de los ámbitos, usualmente el político (declaraciones presidenciales) y no se logra llevarlos a una agenda práctica. En otros pocos casos hay actividades y proyectos que se ejecutan y tienen su propia dinámica, pero no están ligados de manera explícita a ningún mandato u objetivo del Plan de Acción.

A continuación se presenta la actual agenda formal del SICA y, luego, un análisis sobre las convergencias entre ésta y los mandatos presidenciales y proyectos de cooperación, ordenados según cuatro grandes áreas: política, ambiental, económica y social. Para cada una se describen las coincidencias y divergencias entre los tres niveles: el Plan, los mandatos y los proyectos de cooperación.

La agenda oficial de la integración regional: el Plan de Acción

La agenda oficial vigente del SICA está expresada en la “Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana”, realizada en El Salvador en 2010, y en el Plan de Acción elaborado posteriormente.

Estos documentos constituyen la guía general de prioridades de la integración, y se inscribe en la tendencia hacia la planificación estratégica y la programación que se viene observando en la institucionalidad regional desde 2008, tal como reportó este Informe en su edición anterior.

Adicionalmente, casi todos los entes del SICA cuentan con documentos de planificación (agendas, políticas, estrategias o planes). Se considera que este conjunto de instrumentos configura un segundo nivel de planificación, que debería estar alineado con las prioridades del Plan de Acción. Sin embargo, como se señaló en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011), uno de los principales problemas de los esfuerzos de planificación estratégica en el SICA ha sido la falta de coordinación o concatenación entre planes. Con algunas excepciones (por ejemplo, la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud, ERAS¹³), los organismos no hacen explícitas las relaciones entre sus iniciativas y otras estrategias o instituciones del SICA, de modo que la armonización con el Plan de Acción debe hacerse *a posteriori*.

Por primera vez en el proceso de integración, el Plan de Acción ordenó las prioridades bajo un mismo marco de ejes estratégicos, cada uno con objetivos específicos. A este punto, cinco años después, es válido preguntarse qué tan útiles han sido estos instrumentos para la conducción del SICA y hasta qué punto se han alcanzado las metas fijadas.

El contexto en el que se produjo el Plan estuvo precedido por años de dificultades constantes: la crisis económica internacional de 2008-2009, el golpe de Estado en Honduras (2009) y el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua (2010). Después de esta cadena de turbulencias económicas y políticas, la Declaración antes citada buscó dar un nuevo y fresco impulso al proceso regional. Como se señaló anteriormente, la promulgación de ese documento es el hito que marca el inicio de una nueva ola de reformas en el SICA.

Así pues, los mandatarios (sin la presencia de Nicaragua) relanzaron el proceso de integración con base en cinco ejes temáticos estratégicos: i) seguridad

democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica y v) fortalecimiento de la institucionalidad regional.

Esas cinco áreas son muy generales, de naturaleza muy distinta y frecuentemente se intersecan en la práctica. Por ello, para identificar las prioridades del proceso de integración, en este análisis se consideraron no solo las áreas temáticas, sino también los compromisos del Plan de Acción, cuyo aporte más importante es la definición de objetivos concretos para los cinco ejes estratégicos. Sin embargo debe indicarse que no hay una directriz clara, ni evidencia de un trabajo específico de la Secretaría General para el seguimiento de esos objetivos y la coordinación con las diversas instancias y órganos del Sistema para su cumplimiento; la tarea más bien se ha enfocado en justificar las acciones emprendidas por su afinidad con alguno de los cinco ejes.

Un total de treinta objetivos componen el Plan de Acción, de los cuales diecisiete cuentan con un responsable asignado y cinco tienen un plazo de ejecución. El eje de seguridad concentra el 43% de los objetivos, mientras que los restantes tienen no más de cinco objetivos cada uno.

La estructuración de los objetivos es muy disímil. Algunos de ellos (doce de treinta) se refieren explícitamente a políticas, planes o proyectos con nombres específicos, pero aun así son muy heterogéneos, algunos muy concretos y otros redactados de manera muy general. Sobre estos últimos puede decirse que son sugerencias o recomendaciones a las autoridades para impulsar ciertos temas (diez de treinta). Tres objetivos del Plan de Acción tienen como propósito la revisión y aprobación de normativa regional pendiente, otros dos aluden a la realización de eventos y tres más se relacionan con la búsqueda de fondos.

Temas políticos: La seguridad democrática se concentra en la ESCA

Tanto el Plan de Acción como las iniciativas emanadas de las cumbres presidenciales y los proyectos de cooperación convergen claramente en apoyar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)¹⁴.

Además, las agendas coinciden en la revisión del Tratado Marco de Seguridad Democrática y en objetivos específicos en materia de control de armas y prevención de la violencia contra las mujeres.

En el Plan de Acción se incluyeron temas novedosos y muy específicos, como la participación ciudadana y la inversión en la juventud, pero el Sicomor no registra iniciativas presidenciales o proyectos con esos enfoques. Al mismo tiempo, se reportan acciones derivadas de mandatos presidenciales o de propuestas de los cooperantes en áreas que no corresponden explícitamente con el Plan de Acción, como seguridad fronteriza y seguridad turística.

La Secretaría General del SICA, la Comisión de Seguridad de Centroamérica y la Unidad de Seguridad Democrática han coordinado la mayoría de las acciones incluidas en la agenda de seguridad. El financiamiento proviene de diversas fuentes, que a partir de 2011 se aglutinan en el “Grupo de países y organismos internacionales amigos de la ESCA”, que es un intento por parte de la SG-SICA de alinear y armonizar los donantes alrededor de una estrategia propuesta en consenso por los países. Su última reunión, según los registros del SICA, se realizó en marzo de 2013.

La ESCA en efecto ha funcionado como guía para las actividades en este eje de integración, tanto por la vía de mandatos presidenciales como de proyectos de cooperación. Debe recordarse que la institucionalidad regional ha desplegado esfuerzos sostenidos en esta materia desde 2006, cuando surgió la primera propuesta de la ESCA. En 2007 se creó la Unidad de Seguridad Democrática. En 2011 se actualizó la ESCA¹⁵ y se definieron cuatro componentes, catorce prioridades de intervención y veintidós proyectos específicos, la mayoría relacionados con el combate al delito y la prevención de la violencia, y siete enfocados en la reinserción, la rehabilitación y el fortalecimiento institucional. La Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA, realizada en 2011 en Guatemala, fue un hito relevante, pues le dio un nuevo aire al tema en el contexto internacional y facilitó la gestión de fondos para los proyectos¹⁶. Complementariamente,

en 2012 se elaboró el “Mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento de la ESCA”.

De los siete proyectos de seguridad registrados en el Sicomor, dos corresponden al área de combate al delito, concretamente a la modernización de las policías y los organismos de seguridad; dos se centran en la prevención de la violencia contra las mujeres y el control de armas de fuego; otros dos procuran el apoyo a la ESCA en general, y el último tiene que ver con la modernización con visión regional de las instancias nacionales encargadas de la seguridad (Segura, 2015a).

En los mandatos presidenciales emitidos entre 2010 y 2014 se observa una concentración en la ESCA: veinte directrices de las cuarenta registradas en este tema pretenden reforzar el apoyo a la Estrategia y lograr su financiamiento. Algunos son instrucciones concretas, como el fortalecimiento de la seguridad turística, pero otros son más generales y de más amplio alcance, como el acuerdo de respaldar el Movimiento Regional Organizado¹⁷. De los temas anteriores hay muy pocas referencias explícitas en el Plan de Acción o en la ESCA, y en el listado de proyectos de cooperación internacional del Sicomor solo hay uno sobre seguridad transfronteriza.

La ESCA contempla el fortalecimiento de la institucionalidad en el ámbito de la seguridad. En este sentido, en los últimos cuatro años se reportó la incorporación del Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos y el Consejo Judicial Centroamericano en la Comisión de Seguridad Democrática del SICA, y se creó la Subcomisión de Prevención Social de la Violencia (SG-SICA, 2014e).

Tres objetivos del Plan de Acción promueven la adopción de normas específicas, a saber: i) el Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y el proceso penal, ii) el Tratado centroamericano relativo a la orden de detención y extradición simplificada y iii) la revisión del Tratado Marco de Seguridad Democrática y sus instrumentos derivados y complementarios. En cumpli-

miento de estos objetivos, en 2012 se reactivó el grupo *ad hoc* de revisión del Tratado Marco, el cual fue ratificado por la Asamblea Legislativa de Panamá. Además, en 2014 se presentó la propuesta del “Marco normativo armonizado de la legislación penal en la lucha contra el crimen organizado en Centroamérica y República Dominicana”.

Otros cinco objetivos del Plan se relacionan con políticas o proyectos, algunos sobre temas nuevos, como la promoción de la participación ciudadana y el ambicioso programa de juventud, que incluye el desarrollo de capacidades educativas, inserción laboral, fomento de estilos de vida saludables, prevención de la violencia, participación de las y los jóvenes y control de armas pequeñas y ligeras (programa Casac). Solo para este último tema se localizó un proyecto de cooperación de la Unión Europea (2012; cuadro 7.5).

Temas ambientales: Prioridad de la prevención y mitigación de desastres naturales y los efectos del cambio climático

Cinco objetivos componen el eje de prevención y mitigación de desastres naturales y los efectos del cambio climático, temas a los cuales se reduce el alcance del Plan de Acción en el área ambiental. Los proyectos de cooperación registrados en el Sicomor también muestran una concentración en estos dos temas (siete de doce proyectos desde 2010).

A diferencia del eje de seguridad, en este caso se menciona un ente responsable de ejecutar todas las acciones planteadas: el Consejo de Ministros de Medio Ambiente. El Plan instruyó a este órgano de la institucionalidad para que modificara sus énfasis a partir del relanzamiento de la integración. No obstante, la mayoría de los proyectos de cooperación ha tenido como destinatario el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac; cuadro 7.5).

Dos objetivos claramente establecidos en el Plan de Acción se expresan en el llamado al Consejo de Ministros para la implementación del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (Parca) 2010-2014 y la Estrategia Regional de Cambio Climático. Ambos documentos

CUADRO 7.5

SICA

Proyectos de cooperación por área y tema. 2010-2014

Eje	Tema	Cantidad	Entidad ^{a/}	Auspiciador	Monto en dólares
Ambiental	Desastres naturales y cambio climático	15	Cepredenac e ICAP	Unión Europea, Noruega, España, PNUMA, UNISDR, Suiza, Estados Unidos, Taiwán, BID y Banco Mundial	33.934.360,3
	Otros	3	SG-SICA, CCAD y CTPT	Japón, España y BID-Fomin	3.550.000,0
	Total	18			37.484.360,3
Social	Salud	9	Sisca y Comisca	BID, Suecia, Centro para la Prevención y Control de las Enfermedades (CDC), GIZ, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, Estados Unidos, España, Taiwán y Japón	21.829.556,6
	Educación	4	Csuca y CECC	ENLACES, México, Taiwán y España	3.030.703,9
	Seguridad alimentaria	4	SG-SICA	Unión Europea, España, PNUD y Finlandia	50.174.500,0
	Género	2	ST-Commca	España y Taiwán	1.454.043,6
	Otros	3	Sisca	Taiwán y Fondo Sida Malaria Tuberculosis	9.595.584,0
	Total	22			86.084.388,1
Político	Seguridad ciudadana	7	SG-SICA	Holanda, Unión Europea, España y Finlandia	60.197.355,4
	Total	7			60.197.355,4
Económico	Mypime	12	Cenpromype, Sieca, SG-SICA y Cefof	Austria, España, Taiwán, Estados Unidos, BID, Japón, Unión Europea, Alemania y EURECA	22.716.537,2
	Turismo	3	Sitca	Unión Europea, Taiwán y Suiza	2.116.900,0
	Seguridad alimentaria	2	SE-CAC	España y Taiwán	10.694.507,0
	Fortalecimiento de sistemas de control de calidad y medidas sanitarias	3	Sieca y Cenpromype	Unión Europea y Taiwán	32.921.787,1
	Unión aduanera y comercio	7	Sieca y SG-SICA	Unión Europea y Taiwán	57.947.695,2
	Otros	4	SECMCA, Sieca, SG-SICA y Ospesca	Unión Europea, Taiwán, España, BID y Alemania	29.539.464,2
	Total	31			155.936.890,6

a/ BID-Fomin: Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo; CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; Cefof: Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica; Cenpromype: Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica; Cepredenac: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central; Comisca: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana; CTPT: Comisión Trinacional del Plan Trifinio; ECDC (sigla en inglés): Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades; Oirsa: Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria; OPS: Organización Panamericana de la Salud; OMS: Organización Mundial de la Salud; PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; SE-CAC: Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano; SECMCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano; Sisca: Secretaría de la Integración Social Centroamericana; Sitca: Secretaría de Integración Turística Centroamericana; Sieca: Secretaría de Integración Económica Centroamericana; ST-Commca: Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana; UNISDR (sigla en inglés): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Fuente: Elaboración propia a partir de Segura, 2015b, con datos del Sicor, páginas web oficiales del SICA y consultas a cooperantes.

fueron elaborados antes de 2010, en una época en que proliferó este tipo de estrategias regionales¹⁸, de las cuales solo un número muy reducido fue incorporado al Plan de Acción.

En los proyectos de cooperación hay otros temas ambientales que sobrepasan los objetivos de este eje en el Plan de Acción, tales como intervenciones en materia forestal, recursos hídricos, desechos sólidos y planificación territorial. Otros fondos internacionales se han dirigido al apoyo más general a la institucionalidad ambiental, o al Parca.

Los tres objetivos restantes del Plan están expuestos de manera genérica, sin mencionar un plan o política concreta, aunque la responsabilidad siempre recae en el Consejo de Ministros de Ambiente. Así, el primero de ellos busca promover el trabajo intersectorial y las políticas tendientes a la mitigación y adaptación al cambio climático; el segundo incentiva el uso de energías alternas y renovables, en particular los biocombustibles, y el tercero solicita a los ministros de Ambiente y Hacienda identificar fondos frescos para la atención de los desastres detonados

por fenómenos naturales, que de manera recurrente afectan a la región.

Quince mandatos emanados de las cumbres presidenciales remiten a la aprobación o apoyo a instrumentos para la gestión del riesgo de desastre y la mitigación de los efectos del cambio climático: la Estrategia Regional de Cambio Climático, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo y el Plan Regional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2018. También se emitieron mandatos en los que se fijan posiciones regionales ante foros internacionales

sobre cambio climático, incluyendo varios documentos que exhortaron a la comunidad internacional a reconocer la alta vulnerabilidad de la región ante ese fenómeno, a fin de posibilitar una mayor cooperación y financiamiento para reducir su impacto negativo.

No resulta extraño que el énfasis de la agenda ambiental sea la gestión del riesgo y el cambio climático, pues, por su ubicación geográfica, Centroamérica es especialmente vulnerable a las variaciones en la temperatura y el patrón de lluvias, los cuales afectan directamente la biodiversidad, la agricultura, el recurso hídrico y la cobertura forestal, entre otros. Los países del norte de la región ocupan los primeros lugares de América Latina y el Caribe en los índices de vulnerabilidad y sensibilidad, que incluyen no solo el grado de exposición a los impactos del cambio climático, sino también las condiciones socioeconómicas que inciden sobre una mayor o menor capacidad de adaptación de los países (cuadro 7.6). Aunado a esto, el índice de riesgo climático global ubica a Honduras, Nicaragua y Guatemala entre las diez naciones más afectadas por ese fenómeno durante el período 1994-2013 (Kreft et al., 2014).

Específicamente en materia de gestión del riesgo se contabilizan seis mandatos, incluyendo la creación del Centro Regional Logístico de Asistencia Humanitaria para las Américas y el apoyo al fortalecimiento del Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres (Mecreg). Este tema genera una fuerte interdependencia entre los países centroamericanos. La revisión de algunos de los desastres que afectaron al menos a tres de ellos durante el período 1996-2011 (cuadro 7.7), y que ocasionaron enormes pérdidas humanas y económicas, evidencia su vulnerabilidad, en especial a eventos de origen hidrometeorológico (UNISDR y Ceprednac-SICA, 2014).

Temas económicos: Se refuerzan la unión aduanera, el comercio intrarregional y el apoyo a las mipyme

En el ámbito económico, tanto el Plan de Acción como los mandatos presidenciales y los proyectos de cooperación han tenido como objetivos el avance de la unión aduanera, el comercio intra-

CUADRO 7.6

CENTROAMÉRICA

Vulnerabilidad y sensibilidad al cambio climático. 2014

País	Índice de vulnerabilidad ^{a/}		Índice de sensibilidad ^{b/}	
	Posición ^{c/}	Categoría	Posición	Categoría
Belice	9	Extrema	26	Baja
Costa Rica	26	Baja	14	Alta
El Salvador	3	Extrema	3	Extrema
Guatemala	2	Extrema	4	Extrema
Honduras	4	Extrema	7	Extrema
Nicaragua	6	Extrema	5	Extrema
Panamá	19	Media	17	Alta

a/ Mide la vulnerabilidad de las poblaciones humanas a fenómenos extremos relacionados con el clima y las modificaciones en los principales parámetros climáticos en los próximos treinta años. Combina el riesgo de exposición, las variaciones del clima y los fenómenos extremos con la actual sensibilidad humana a ellos, y la capacidad de un país para adaptarse o aprovechar esos cambios.

b/ Mide la susceptibilidad de la población a los impactos del cambio climático, en función de sus circunstancias físicas, sociales y de medios de subsistencia. Se analizan aspectos como salud, pobreza, conocimiento, infraestructura, desplazamiento, agricultura, presiones demográficas y presiones sobre los recursos.

c/ En relación con 33 países de América Latina y el Caribe incluidos en el cálculo del índice.

Fuente: CAF, 2014.

regional y el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme). La agenda también contiene una gran variedad de otros temas, pero no están presentes simultáneamente en las tres fuentes bajo análisis.

El eje de integración económica del Plan de Acción comprende seis objetivos, todos ellos muy amplios: i) unión aduanera, ii) apoyo a las mipyme, iii) impulso al turismo, iv) desarrollo de un sistema energético sostenible a nivel regional, v) elaboración de una propuesta para crear un sistema regional de abastecimiento de granos básicos e insumos agrícolas y vi) fortalecimiento de la institucionalidad. La variedad de temas que se asocian a estos objetivos y su especificidad contrastan con los planteamientos más generales de los demás ejes. Ello puede estar relacionado con el hecho de que en estas áreas opera desde hace algún tiempo un grupo relativamente homogéneo de instituciones y funcionarios. Ninguna de estas iniciativas es totalmente nueva para el SICA.

Las cumbres presidenciales generaron nueve mandatos sobre temas comerciales y aduaneros en el período 2010-2014. Además de la consecución de la unión aduanera, la agenda de trabajo del Consejo

de Ministros de Integración Económica (Comieco) abarca esfuerzos tendientes a mejorar la competitividad de las mipyme, elaborar el “Plan de inversión y financiamiento para Centroamérica y República Dominicana” (Pifcard), así como para el fortalecimiento institucional y la reforma del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), ambos órganos del subsector económico del SICA. También se pidió al Comieco que identifique mecanismos que incrementen el comercio intrarregional, a partir de acciones concretas en materia de competitividad, logística y gestión coordinada en los pasos de frontera, incluyendo avances significativos para la consolidación de las ventanillas únicas de comercio exterior y el desarrollo de una hoja de ruta para su interoperatividad. Además se reconoció la importancia de abordar de forma regional la lucha contra el contrabando y la defraudación aduanera (Arias, 2015).

Aunado a lo anterior, en la reunión ordinaria celebrada en Punta Cana el 27 de junio de 2014 se instruyó a los ministros de Integración Económica, Agricultura, Salud, Hacienda o Finanzas,

CUADRO 7.7

CENTROAMÉRICA

Principales desastres y sus efectos. 1996-2011

Países afectados	Personas fallecidas	Personas afectadas	Costos
			(millones de dólares)
Ciclones tropicales César y Douglas (1996)			
Costa Rica	51	500.000	200
El Salvador	12		0,01
Nicaragua	42	10.724	10
Ciclón tropical Micht (1998)			
Belice	9	60.000	0,1
Costa Rica	8	16.700	97
El Salvador	475	84.000	388
Guatemala	384	105.700	748
Honduras	14.600	2.112.000	3.794
Nicaragua	3.332	868.228	988
Panamá	3	7.500	0,1
Ciclón tropical Stan (2005)			
Costa Rica	1	1.074	20
El Salvador	69	72.141	356
Guatemala	1.513	475.314	988
Honduras	6	2.869	100
Nicaragua	3	7.880	
Ciclón tropical Félix (2007)			
El Salvador		2.800	
Guatemala		3.095	
Honduras	1	19.500	6.579
Nicaragua	188	188.726	
Ciclón tropical Agatha (2010)			
El Salvador	10	11.520	20
Guatemala	174	397.962	650
Honduras	18	24.675	90
Depresión tropical 12-E (2011)			
Costa Rica	4	46.695	84
El Salvador	35	1.424.091	902
Guatemala	51	254.903	333
Honduras	18	725.155	204
Nicaragua	9	148.530	445

Fuente: Elaboración propia a partir de CRED, 2015, Lavell y Lavell, 2010 y Cepal et al., 2012.

CUADRO 7.8

CENTROAMÉRICA

Exportaciones hacia la región, por país. 2010 Y 2014
(millones de dólares y porcentajes del total de exportaciones)

	2010		2014	
	Monto	Porcentaje del total	Monto	Porcentaje del total
Costa Rica	1.710,7	18,5	877,9	19,0
El Salvador	1.687,9	48,9	1.756,2	50,6
Guatemala	2.408,5	42,0	1.748,1	43,8
Honduras	640,4	23,1	1.290,2	24,4
Nicaragua	426,4	23,1	908,2	21,8
Panamá ^{a/}	96,4	13,2	729,2	11,7

a/ A diferencia de los demás países, incluye exportaciones a Belice.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sieca-SICA, 2015b.

así como a las administraciones aduaneras, autoridades de migración y demás jerarcas de entidades que realizan funciones en los puestos fronterizos, para que, bajo la coordinación del Comieco, en un plazo de noventa días elaboraran una propuesta de procedimientos comunes para los trámites que se efectúan en las fronteras Guatemala/El Salvador, Honduras/Nicaragua, Nicaragua/Costa Rica y Costa Rica/Panamá. El objetivo es facilitar y dinamizar el comercio intra y extrarregional, así como fortalecer la competitividad de la región. En lo que concierne a la cooperación internacional, a partir de 2010 el Sicom reporta la ejecución de los proyectos “Consolidación de la unión aduanera centroamericana” (Consuac) y “Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas” (Adapcca), ambos financiados por la Unión Europea y ya finalizados (Segura, 2015b).

El interés en la unión aduanera es estratégico para la mayoría de los países, los cuales dirigen una parte significativa de sus exportaciones al resto de Centroamérica. Este dinamismo se mantuvo incluso durante la crisis financiera de 2008 (véase el capítulo 4). Los flujos de comercio muestran que el Istmo está entre los diez principales destinos de las exportaciones regionales. El peso relativo de este mercado es variable, y con toda claridad destacan Guatemala y El Salvador, para los cuales éste representó el 44% y el 51% de sus exportaciones totales de 2014, respectivamente. Cabe señalar también que en el período 2010-2014, con excepción de Panamá y Nicaragua, la importancia de las ventas a Centroamérica creció para todos los países (cuadro 7.8).

En el caso de las importaciones, el monto es mayor al de las exportaciones, lo que hace que el saldo de la balanza de comercio intrarregional sea negativo. En 2014 las compras de los países en Centroamérica representaron alrededor de un 20% del total en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y un 15% en Guatemala, mientras que en Costa Rica y Panamá las proporciones fueron de tan solo 7% y 6%, respectivamente (cuadro 7.9).

CUADRO 7.9

CENTROAMÉRICA

Importaciones desde la región. 2010 Y 2014
(millones de dólares y porcentajes del total de importaciones)

	2010		2014	
	Monto	Porcentaje del total	Monto	Porcentaje del total
Costa Rica	2.091,9	6,9	1.235,9	7,3
El Salvador	2.138,7	22,5	2.008,0	20,4
Guatemala	3.149,2	14,6	2.373,4	15,0
Honduras	982,5	26,6	2.051,0	22,0
Nicaragua	581,0	21,7	1.291,3	22,5
Panamá ^{a/}	95,7	8,0	881,9	6,4

a/ A diferencia de los demás países, incluye importaciones de Belice.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sieca-SICA, 2015b.

En el período 2010-2014 los productos de la industria agroalimentaria (preparaciones alimenticias, cereales, hortalizas y otros) concentraron las compras intrarregionales, en proporciones que para Panamá y Nicaragua fueron de 29% y 25% del total importado, respectivamente, mientras que en Honduras, El Salvador y Guatemala rondaron el 20% y en Costa Rica fue del 13% (cuadro 7.10).

Si bien hay avances, la unión aduanera¹⁹ no ha terminado de concretarse, pese a que los compromisos suscritos en esta materia son de larga data²⁰. En el marco de la XLIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en diciembre de 2014 en Placencia, Belice, se encargó al Comieco la elaboración

CUADRO 7.10

CENTROAMÉRICA

Exportaciones e importaciones hacia y desde la región^{a/}, por principales productos. 2014
(porcentajes)^{b/}

Productos	Exportaciones						Importaciones					
	CRC	ELS	GUA	HON	NIC	PAN	CRC	ELS	GUA	HON	NIC	PAN
Animales vivos y productos de origen animal (carnes, huevos, lácteos)	6,4	1,6	0,4	5,2	44,9	31,7	5,8	10,6	5,7	2,1	2,7	4,3
Productos de origen vegetal frescos (plantas, flores, frutas, verduras, hortalizas)	1,2	0,1	2,0	1,7	9,7	0,1	1,8	4,1	0,4	1,1	0,7	0,5
Harinas, cereales, semillas	1,2	2,4	1,0	3,1	10,1	2,6	4,7	2,1	1,2	2,2	1,8	0,7
Productos agroindustriales (grasas, aceites, gomas, resinas)	2,2	0,9	4,1	8,8	0,3	5,7	0,9	6,9	1,5	1,4	4,9	1,6
Industria agroalimentaria (alimentos preparados, licores, tabaco)	28,2	17,4	19,0	20,6	18,6	25,6	13,7	18,2	18,4	22,9	24,9	28,7
Minerales y productos químicos (sal, combustibles, azufre, cal, yeso, cemento, piedra, minerales y otros)	7,2	8,4	21,3	8,9	5,0	4,3	12,8	11,0	15,7	14,2	10,4	9,8
Productos farmacéuticos	5,8	4,2	7,1	0,9	0,3	0,5	6,3	3,4	11,2	10,0	7,4	3,8
Pólvora, fósforos y productos cinematográficos	0,4	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,4	0,4	0,1
Abonos, pesticidas y fertilizantes	5,2	1,0	3,7	1,6	0,7	0,0	2,4	1,6	1,7	3,1	2,5	5,2
Productos de limpieza (jabón, lubricantes, ceras)	1,5	2,2	4,4	9,5	0,6	0,3	3,9	4,0	2,4	2,6	4,3	4,4
Plástico y sus manufacturas	8,1	12,7	7,3	5,0	1,8	1,8	6,6	5,0	6,3	7,9	10,2	10,1
Caucho, cuero, corcho, cestería y sus manufacturas	2,0	0,2	1,0	0,5	1,1	1,5	1,9	0,8	1,2	1,0	0,9	0,7
Madera y sus manufacturas (carbón, pasta)	0,1	0,0	0,8	1,5	0,3	0,1	0,9	2,1	0,2	0,4	0,3	0,5
Papel y sus manufacturas (papel, cartón, productos editoriales)	3,8	12,0	4,3	7,2	1,2	15,6	9,6	2,8	4,6	5,8	4,2	7,1
Productos textiles (fibras textiles vegetales y sintéticas; alfombras, telas y tejidos, prendas de vestir, zapatos, sombreros y paraguas)	1,4	22,1	4,7	2,7	0,8	0,0	9,1	11,6	6,2	5,3	3,7	1,3
Metales y sus manufacturas (hierro, acero, cobres, níquel, aluminio, plomo, cinc, estaño)	7,4	8,7	8,9	15,6	1,2	10,1	8,7	7,7	7,9	6,7	11,3	8,4
Máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos	10,2	2,8	3,5	4,8	1,3	0,0	5,0	4,1	10,2	5,9	3,2	6,5
Otros	7,6	3,2	6,5	2,3	2,1	0,1	5,0	3,8	5,1	6,8	6,1	6,1

a/ Como porcentaje de las exportaciones e importaciones totales hacia la región.

b/ CRC: Costa Rica, ELS: El Salvador, GUA: Guatemala, HON: Honduras, NIC: Nicaragua, PAN: Panamá.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sieca-SICA, 2015b.

de una hoja de ruta que contemple tiempos, plazos y responsables para los trabajos conducentes al establecimiento de la unión aduanera centroamericana, y a su perfeccionamiento en el año 2024. En 2011 la Cepal realizó un estudio de la situación en esta materia y encontró que se ha progresado en la libre movilidad de bienes producidos en la región, con excepción de un pequeño grupo de mercancías (azúcar, café tostado o sin tostar, derivados del petróleo, alcohol etílico, bebidas alcohólicas destiladas). También se han logrado acuerdos para homologar medidas sanitarias, fitosanitarias y de normalización (normas, reglamentos y procedimientos; Funes, 2011).

El principal desafío es la unificación en el ámbito fiscal. Debido a los compromisos bilaterales que han adquirido los países en tratados de libre comercio, en el corto plazo es imposible aplicar aranceles comunes para toda la región. En el mediano plazo se podría aspirar a una unión parcial, es decir, a un territorio de libre circulación de mercancías (independientemente de su origen) pero sin arancel externo común, fortalecido en las áreas de facilitación comercial y control aduanero. Sin embargo, para ello se requeriría un decidido impulso de los ministerios de Economía, Comercio y Hacienda (Funes, 2011).

En otro orden de ideas, como se señaló anteriormente uno de los grandes objetivos del Plan de Acción en el eje de integración económica es el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme). En el período bajo análisis, estas motivaron siete mandatos presidenciales, basados en el reconocimiento de su aporte fundamental al desarrollo económico y social de Centroamérica. Así por ejemplo, se instruyó al Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (Cenpromype) para que, en conjunto con la Secretaría General y la Sieca, posicione ante la comunidad internacional, cooperantes y socios estratégicos, la promoción de los emprendimientos. Además se aprobó la “Estrategia regional de fomento del emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana” (Estrategia SICA-Emprende) y se emitió un mandato para generar estadísticas de este sector,

las cuales deben ser homologables para toda la región. Por último, se destacaron los importantes avances logrados en el desarrollo y consolidación de los Centros de Atención a la Mipyme en los países miembros del SICA.

En el ámbito de la cooperación internacional, los datos del Sicor indican que desde 2010 se han aprobado doce proyectos en esta materia, por un monto cercano a veintitrés millones de dólares, que representan un 15% de los recursos recibidos en el eje de integración económica. Todos ellos se encontraban en ejecución en 2015. Esto incluye, por ejemplo, la creación del Sistema Regional de Información Mipyme, con fondos del BID, y el proyecto “Fortalecimiento de la red de centros de atención a Mipyme en la prestación de servicios para el emprendimiento”, financiado por la cooperación alemana.

En materia de fortalecimiento y reforma institucional, como se mencionó, el BCIE y el ICAP están inmersos en procesos de largo plazo. El BCIE elaboró su estrategia institucional 2015-2019, que incluye un mecanismo de monitoreo y evaluación. En el ICAP se nombró un nuevo director en 2014 y está pendiente la actualización de su plan estratégico, que finalizó en 2015.

El área en la que menos avances se han reportado en el eje de integración económica es la de la formulación del “Plan de inversión y financiamiento para Centroamérica y República Dominicana” (Pifcard). Entre las iniciativas planteadas en este ámbito hay algunos temas que no coinciden con ningún objetivo concreto del Plan de Acción, pero que sí han dado lugar a proyectos de cooperación: turismo, a cargo de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (Sitca), pesca y recursos marinos, liderados por la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca), desarrollo local, que comparten varias secretarías, y mercado energético (recuadro 7.3).

Temas sociales: Integración se concentra en seguridad alimentaria y salud

En el eje de integración social hay dos temas que coinciden en la agenda real y la formal: seguridad alimentaria y salud,

esta última enfocada sobre todo en la compra conjunta de medicamentos. Las migraciones y la educación son asuntos centrales para los presidentes, pues concentran una gran cantidad de mandatos, pero no figuran en el Plan de Acción ni son abordados de manera explícita en los proyectos de cooperación.

En cuatro objetivos del Plan de Acción se plasman los énfasis de la integración en materia social: seguridad alimentaria, compra de medicamentos, poblaciones transfronterizas y promoción de la cultura. Los dos primeros temas ya venían desarrollándose con anterioridad, mientras que los dos últimos son innovaciones en las que hay menos experiencia regional.

Tres de los objetivos tienen un órgano responsable de su ejecución. Al Consejo de Ministros de Salud (Comisca) se le solicita mejorar el mecanismo de compra conjunta de medicamentos; al Consejo de Integración Social (CIS), desarrollar paulatinamente una política de atención y servicios básicos a poblaciones móviles y transfronterizas, y a la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC), la elaboración de una política cultural consensuada, que sería aprobada en última instancia por el CIS.

Un cuarto objetivo del Plan de Acción es la puesta en marcha de un programa de seguridad alimentaria y nutricional, especialmente enfocado en la población escolar, el cual no tiene un responsable identificado.

En términos de logros, el Sieca-SICA (2014a) reporta un ahorro aproximado de veinte millones de dólares en la compra de medicamentos, gracias al fortalecimiento del proceso de negociación conjunta para tal efecto, y la promulgación de la “Política de seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032” como resultado de un amplio proceso técnico y de consulta que cuenta con el aval del Comisca, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y el CIS. Además se elaboró el “Manual regional de procedimiento consular de la visa única centroamericana CA-4” y se aprobó la Política Educativa Centroamericana.

En los mandatos presidenciales la atención se ha centrado en cinco temas: salud,

RECUADRO 7.3

El mercado eléctrico regional en la agenda del proceso de integración

El desarrollo de un mercado eléctrico regional (MER) por medio del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) es un tema central en la agenda centroamericana. A la fecha la red está completa y operando, luego de que se solucionaran los problemas que retrasaban la concreción del último trayecto en territorio costarricense²¹. Esta iniciativa ha puesto a prueba la capacidad de homogeneizar normativas y coordinar la compleja institucionalidad involucrada en el tema. En 2013 entró en vigor el reglamento del MER, que establece las "reglas del juego" para la integración energética a través de una empresa *ad hoc* con representación de todos los países centroamericanos, más la colombiana ISA, la mexicana CFE y la española Endesa²². Además, recientemente se aprobó un reglamento común que permitirá la inversión privada. En el último quinquenio comenzaron a funcionar la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) y el Ente Operador Regional (EOR)²³.

Con este proyecto los habitantes del Istmo obtendrán beneficios tangibles, pues se "reducirá el costo de la electricidad en la región por la posibilidad de realizar compras y ventas entre países vecinos y aún fuera de la región"²⁴.

También es importante apuntar el beneficio de ampliar la disponibilidad y diversificar la matriz energética. Tal como indica la Cepal (2014), "la producción de electricidad en los seis países centroamericanos ascendió a 45.735 GW/h, cifra 3,3% superior a la registrada en 2012. Dicha energía se generó a partir de las siguientes fuentes: hidráulica (47,4%), combustibles fósiles (derivados del petróleo y carbón, 36,3%), geotermia (8,3%), bagazo de caña en ingenios azucareros (5%) y viento (3%)". Lo anterior significa que el 63,7% de la energía eléctrica fue producida a partir de fuentes renovables de energía (Arias, 2015).

Un beneficio adicional es que, asociada al Siepac, existe la posibilidad de poner en operación la red de fibra óptica

centroamericana, que permitiría brindar una amplia gama de servicios de comunicación y transmisión de datos (internet, televisión, circuitos privados, telefonía fija y móvil). Sin embargo, esto solo será posible en la medida en que se logre generar rentabilidad en este servicio, pues de otro modo implicaría un costo adicional para los usuarios de la red eléctrica.

En el futuro, el desafío que tendrá el MER será consolidar la conexión de Colombia y México. En el primer caso, en una reunión celebrada en julio de 2014, los presidentes de Colombia y Panamá confirmaron la reactivación del proyecto de interconexión energética entre ambos países, cuya construcción iniciaría en 2016 y finalizaría en 2018 (CentralAmericaData.com, 2014). El caso de México es diferente, pues ya la parte física de la línea existe; sin embargo, ese país tiene un acuerdo bilateral con Guatemala que limita las transacciones hacia el resto de la región (E: Castillo, 2014).

El desarrollo del MER ha tenido y sigue teniendo limitaciones. Una de las más visibles ha sido la física, ya casi superada en su totalidad con la concreción del último trayecto entre Costa Rica y Panamá. Sin embargo, en este último país se pueden enfrentar dificultades para la interconexión con Colombia, pues las líneas de transmisión tendrían que pasar por territorios indígenas²⁵.

Otra barrera es la desconexión del marco jurídico con la realidad. Aún hay asimetrías entre mercados más regulados, como el de Costa Rica, y otros más libres, como los de Guatemala y El Salvador (E: Urizar, 2014). También persisten limitaciones técnicas, por ejemplo, en el tema de los derechos de transmisión. Parte del problema es que la línea del Siepac está siendo utilizada para transmisiones nacionales, lo que obliga a descongestionar esa línea para poder ampliar el volumen de comercio regional más allá de los trescientos megavatios.

Fuente: Arias, 2015.

seguridad alimentaria, migraciones, género e institucionalidad en el área social. Por su parte, los veintidós proyectos de cooperación internacional identificados se asocian mayoritariamente con los dos primeros temas antes mencionados.

La seguridad alimentaria registra cinco mandatos y cuatro proyectos de cooperación internacional. Se están ejecutando las segundas fases del "Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica" (Presanca II) y el "Programa regional de sistemas de información en seguridad alimentaria y nutricional" (Presisan II). Además el CAC desarrolla el proyecto "Apoyo al incremento de la productividad y calidad de la producción de alimentos para contribuir a la seguridad alimentaria en Centroamérica y República Dominicana", que en el Sicor fue clasificado en el eje de integración económica (véase el capítulo 3).

El tema de la salud no es muy frecuente en las declaraciones de mandatarios, pero sí agrupa nueve proyectos de cooperación internacional, encargados en los últimos cinco años al Comisca y a la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (Sisca).

Por su parte, los ocho mandatos asociados a las migraciones se enfocan en la importancia de contar con una política regional en la materia, y en la vulnerabilidad que enfrentan los migrantes y sus familias en los países de tránsito y destino, particularmente las personas menores de edad. El "Manual regional consular de la visa única centroamericana CA-4" es un producto concreto en el tema de la migración intrarregional, aunque solo es válido para los países del centro y norte del Istmo.

Contrario a lo que sucede en la mayoría de las regiones integradas del mundo, las y los centroamericanos no transitan libremente por su territorio. Aun así, hay un flujo creciente y cotidiano de personas que viajan a los distintos países por trabajo o placer.

En el período 2000-2013 la migración intrarregional se mantuvo estable en Belice, presentó un leve declive en El Salvador y Guatemala, una reducción notoria en Honduras y un aumento en los demás países, sobre todo en

Costa Rica (cuadro 7.11). El mayor flujo migratorio es el de nicaragüenses hacia Costa Rica; en 2013 esa población era de más de 300.000 personas, lo que representó el 60% de los movimientos migratorios intrarregionales de ese año y el 90% de los centroamericanos residentes en Costa Rica. En proporciones mucho menores, el segundo flujo importante es el de salvadoreños hacia Guatemala, que en 2013 fue de 18.000 personas.

En el tema de educación dos avances sustantivos fueron la aprobación de la Política Educativa Centroamericana y el desarrollo, por parte de la CECC, del proyecto “Apoyo General de la Educación” (2011), con fondos de la cooperación española.

En el ámbito de la cooperación internacional, la Sisca ejecuta el proyecto “Potenciar la dimensión social de la integración centroamericana”, que busca el fortalecimiento técnico, político y administrativo de los órganos regionales y nacionales relacionados con la integración social y promueve alianzas estratégicas entre organizaciones públicas y privadas. Aunque en el eje social la mayor parte de las iniciativas se centraliza en esa Secretaría, otras cinco instituciones también captan recursos. La CECC concentra la mayoría de los proyectos en las áreas de educación y cultura.

Las capacidades institucionales del SICA

Una vez presentada la evolución de la reforma institucional y la agenda temá-

tica, esta segunda sección del capítulo se concentra en las capacidades de gestión de la institucionalidad regional, que explican el limitado desarrollo de los procesos analizados anteriormente y dan una perspectiva –parcial– de las condiciones bajo las cuales opera el SICA.

Al igual que en el Cuarto Informe, el análisis se basa en el concepto de poder infraestructural²⁶ y, desde esa perspectiva, examina los recursos, competencias y capacidades para implementar las decisiones que toman los entes regionales. Específicamente el énfasis se puso en cuatro temas: i) gestión de recursos humanos, ii) capacidad financiera (propia y proveniente de la cooperación internacional), iii) marco institucional y jurídico, y iv) relaciones con otros actores regionales y extrarregionales. Esta selección obedece a la disponibilidad de información y a que son ámbitos en los que se realizaron importantes esfuerzos en el período 2010-2014. El tema de la planificación institucional, que forma parte de la mejora en la gestión, fue desarrollado en la sección “Avances recientes de la institucionalidad regional”, dado que es uno de los objetivos de la segunda y tercera “olas reformistas”.

En general, las capacidades de gestión del SICA aumentaron en el período estudiado, durante el cual se diseñaron o se pusieron en operación nuevos instrumentos de gestión tendientes a mejorar la eficacia de sus acciones. Muchos de esos instrumentos, como un presupuesto consolidado, una base de datos de proyectos

de cooperación, una planilla, un plan estratégico y un inventario de entidades regionales, aunque básicos, estuvieron casi ausentes por dos décadas. Al reseñar y reconocer los avances, este Informe señala la necesidad de ampliar y dar continuidad a ese esfuerzo, de modo que sus frutos sean incorporados como prácticas de aplicación universal en la administración del Sistema.

En el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011) se concluyó que la institucionalidad de la integración centroamericana “no tiene la robustez y sostenibilidad necesarias para desplegar las acciones que demanda su marco de competencias”. En la presente edición se insiste en las limitaciones de recursos disponibles, que también dificultan la sostenibilidad de los avances en materia de capacidades, y que configuran lo que podría identificarse como un ciclo vicioso de carencias de recursos y herramientas de gestión fallidas, que se alimentan entre sí.

Por falta de datos no todos los hallazgos de hace cinco años fueron actualizados para este Informe. Tal como se describió en el apartado sobre transparencia y rendición de cuentas, persisten la dispersión de fuentes, la falta de registros y la opacidad de la información sobre el desempeño de la institucionalidad.

La (in)sostenibilidad financiera del SICA

La mayoría de las actividades de la institucionalidad regional es financiada por la cooperación internacional. Las cuotas anuales que aportan los Estados parte no logran sufragar siquiera los costos operativos mínimos de las instituciones (PEN, 2011). Por ello resulta importante destacar el esfuerzo realizado en el período 2010-2014, para avanzar en el diseño de un mecanismo de financiamiento autónomo (recuadro 7.4). Además, como se ha visto, se creó el Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor) para dar seguimiento al uso de los fondos externos y se llevaron a cabo dos ejercicios de rendición de cuentas.

La información presupuestaria de la institucionalidad regional se encuentra dispersa, incompleta y no es accesible para el público. Esta es una de las áreas más problemáticas para la investigación,

CUADRO 7.11

CENTROAMÉRICA

Flujos migratorios intrarregionales. 2000 y 2013

País de origen	2000		2013	
	Personas	Porcentaje del total	Personas	Porcentaje del total
Belice	48.862	2,6	62.570	2,7
Costa Rica	107.029	11,7	130.364	15,6
El Salvador	993.941	4,1	1.526.093	3,4
Guatemala	598.222	4,9	1.049.865	3,7
Honduras	354.580	9,0	659.606	6,4
Nicaragua	512.647	48,9	655.117	51,3
Panamá	141.638	8,2	149.952	10,1

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de DAES-ONU, 2013.

RECUADRO 7.4

Propuesta de mecanismo de financiamiento autónomo espera aprobación presidencial

En la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Panamá en 1997, se estableció el mandato de buscar un mecanismo de financiamiento autónomo para el SICA, el cual ha sido reiterado desde entonces en varios acuerdos.

En 2008 un estudio recomendó la creación de un fondo financiero que no fue viable (Chorro, 2008). Luego un grupo *ad hoc* constituido por miembros del Comité de Asuntos Jurídicos del Consejo Monetario Centroamericano, la Secretaría General del SICA (SG-SICA) y otros especialistas, elaboró una nueva propuesta con diversas opciones de financiamiento, entre ellas la creación de un IVA regional y un impuesto al comercio intrarregional. Estas alternativas fueron descartadas porque requerían la aprobación de los congresos nacionales, su administración resultaba compleja y la recaudación prevista no permitía cubrir los costos del SICA.

En 2013 se contrató una nueva consultoría (Pimentel, 2013), de la cual resultó una propuesta que, inicialmente, plantea un mecanismo de financiamiento con las siguientes características:

- Cubre once instituciones (las secretarías, para empezar).
- Declara los bienes y servicios que producen las instituciones del SICA como bienes públicos regionales.

- Encarga al BCIE la administración de los recursos generados.
- Cuenta con un consejo de administración integrado por representantes de la SG-SICA, el BCIE y la Sieca.
- Prevé el pago de las deudas de los países por concepto de cuotas atrasadas, las cuales superan los diez millones de dólares.

El mecanismo contiene propuestas para el corto, mediano y largo plazos. La meta a corto plazo es trabajar con un presupuesto consolidado para las once secretarías, que sería aprobado por los cancilleres, administrado por el BCIE y distribuido por la SG-SICA, según porcentajes previamente acordados. La cancelación de las cuotas pendientes se haría por medio de un préstamo del BCIE.

A mediano plazo se mantendrían las mismas condiciones, con la diferencia de que las cuotas serían diferenciadas por países, con base en algún criterio que puede ser su PIB o su comercio intrarregional, entre otros. Así, Belice participaría con un aporte menor, Honduras y Nicaragua, con uno intermedio, y las mayores contribuciones provendrían de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

Como se observa, hasta aquí las acciones siguen dependiendo de aportes presupuestarios, y ninguna de ellas generaría recursos suficientes para asegurar la autonomía

financiera del SICA. La apuesta sería que, en el largo plazo, cada país aporte una proporción, no mayor al uno por mil, de su recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) para el mantenimiento de la institucionalidad regional. Los recursos se distribuirían entre las instituciones de acuerdo con porcentajes fijados cada año por el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin). El estudio incluye una hoja de ruta y detalles específicos sobre la administración del mecanismo.

Esta iniciativa requiere la suscripción de un convenio entre los países, que debe ser sometido a aprobación legislativa en cada uno de ellos.

A principios del 2015 se realizó una serie de actividades a lo interno del SICA para presentar la propuesta. Este tema ya había sido apoyado por el Pairca I y siguió como un eje importante en el Pairca II, que le asignó una partida de 70.000 euros. El mecanismo recibió el visto bueno del Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la hoja de ruta y una agenda de reuniones. El logro de mayores avances dependerá del interés de los países en integrarlo como parte de la normativa regional e impulsar su ratificación en cada Congreso (Castillo y Venezia, 2015).

Fuente: Elaboración propia con base en Pimentel, 2011.

tal como se comentó en el recuadro 7.1. Para este Informe fue posible contar con los presupuestos de funcionamiento (gastos básicos) de las secretarías del Sistema para el 2014 (once entidades de un total de 122²⁷), que suman cerca de doce millones y medio de dólares. Las cuotas obligatorias de los Estados miembros apenas llegan a la mitad de esa cifra (cuadro 7.12). Si bien en la cumbre presidencial celebrada en Panamá en 2013 se aprobó un incremento de esos aportes, a fin de cubrir con recursos propios la operación

mínima del Sistema, ello no es suficiente. El problema se agudiza por la morosidad de los países en el cumplimiento de esta obligación. Cabe destacar que el Comité Ejecutivo (CE-SICA) careció de presupuesto propio hasta 2014.

A manera de comparación cabe anotar que en 2013 el Parlacen recibió de los países miembros diez millones de dólares (1,7 millones cada uno), lo cual significa que esa sola entidad absorbe un monto equivalente a casi la totalidad de los presupuestos de las once secretarías.

Esta relación da cuenta no solo de los bajos recursos con que opera la institucionalidad, sino también de los desbalances que existen entre sus distintos órganos. La escasez de fondos tiene algunas excepciones: el BCIE y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa), por ejemplo, tienen solidez financiera (E: Salazar 2015), pero no existe un mecanismo solidario de traspaso de recursos intrasistema.

Entre las secretarías más deficitarias sobresalen las de asuntos ambientales

CUADRO 7.12

SICA

Presupuesto de funcionamiento^{a/} de algunas instituciones regionales en relación con las cuotas asignadas a los países miembros. 2014 (dólares)

Institución ^{b/}	Cuota actual	Presupuesto 2014	Relación presupuesto/cuota
Secretaría Ejecutiva Cepredenac ^{c/}	180.000	879.438	4,89
ICAP ^{c/}	510.000	2.396.050	4,70
Secretaría Ejecutiva CCAD	160.000	623.180	3,89
Sisca	200.000	803.139	4,02
Secretaría Ejecutiva Comisca	104.000	546.506	5,25
Secretaría General CECC	120.000	328.720	2,74
Secretaría General SICA	2.300.000	2.787.721	1,21
Secretaría Ejecutiva CAC	360.000	455.692	1,27
Sitca	144.000	186.640	1,30
Sieca	3.000.000	3.034.232	1,01
Secretaría Ejecutiva Cosefin ^{d/}	175.000	175.000	1,00
Secretaría Ejecutiva Commca	105.000	153.942	1,47
Focard-Aps	128.000	96.004	0,75
Total	7.486.000	12.466.264	1,67

a/ El presupuesto de funcionamiento refiere a los costos mínimos de operación para mantener la entidad abierta; por lo tanto, no se incluyen los presupuestos de proyectos específicos que se desarrollan con apoyo de la cooperación internacional. Por ejemplo el Cepredenac, para el cual se reporta un presupuesto de funcionamiento de 879.438 dólares en 2013, estaba ejecutando en ese mismo año proyectos de cooperación por más de cuatro millones de dólares.

b/ Las siglas de las instituciones pueden consultarse en el cuadro 7.5. Aquí se incluyen además la CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; la CECC: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana; el Cosefin: Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, el Focard-Aps: Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento, el ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública y la Sisca: Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

c/ No incluye a Belice y República Dominicana.

d/ No incluye a Belice.

Fuente: Pairca II y SG-SICA, 2015.

de austeridad aplicadas por la Unión Europea y, en particular, por España.

El financiamiento europeo es mayoritario en todos los ejes de integración. En el ambiental, aunque hay una gran diversidad de cooperantes, si se agrupan las fuentes de origen europeo se encuentra una importante concentración, de hasta un 48%, en la Unión Europea, Alemania, España, Suecia y un fondo múltiple de ese mismo continente. En el eje económico la Unión Europea financió el 63% de los proyectos registrados, Taiwán un 15% y España un 10%.

Otros donantes de relevancia para la integración son Taiwán, que aportó un 12% de los fondos recibidos durante el período 1992-2014, Estados Unidos (6%), el BID (3%) y Japón (3%). Los demás cooperantes tuvieron una importancia relativa mucho menor en el monto total, pero significativa para la ejecución de acciones en áreas como diseño de políticas y fortalecimiento de capacidades técnicas en materias especializadas. En general los proyectos pequeños suelen tener un alcance limitado y de corto plazo, pero estratégico para diversas instituciones (por ejemplo, para la elaboración de estrategias y planes de acción).

La SG-SICA es la principal administradora de proyectos

Las secretarías regionales, en general, están desfinanciadas, pero la gravedad del problema difiere entre ellas. Los montos captados por el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (Commca), la Secretaría de Integración Turística (Sitca) y el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) representan un 5% del presupuesto de la SG-SICA, es decir, tres secretarías técnicas juntas reciben un 5% de lo que percibe la Secretaría General. Si bien es claro que una mejor distribución no debe implicar cantidades iguales, sí es fundamental prestar atención a la alta disparidad que existe entre instituciones, sobre todo identificando las que tienen más potencial para profundizar la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros. Por ejemplo, las sumas captadas por las tres instancias que atienden el tema de educación y formación (ICAP, Csuca y CECC) un sector clave para el

(CCAD, Cepredenac), hecho que contrasta con la magnitud de los aportes de la cooperación internacional a ese sector. El ICAP también encabeza la lista de entidades deficitarias, debido a que su financiamiento depende de los servicios que vende (capacitación y formación académica). En tercer lugar se ubican las secretarías del área social, también con importantes brechas entre las cuotas recibidas y sus costos de operación. Estos datos permiten afirmar que la integración en materia ambiental y social está siendo sostenida básicamente por la cooperación internacional, mientras que en las instituciones económicas tienen una importancia un tanto mayor las contribuciones de los gobiernos.

Recursos europeos cada vez más escasos financian la institucionalidad regional

Según la base de datos de proyectos de cooperación internacional preparada para este Informe (Segura, 2015b), en las 249 iniciativas registradas entre 1992 y 2014²⁸ se observa una fuerte dependencia de los fondos procedentes de Europa: el 66% del total, equivalente a poco más de 686 millones de dólares.

En 2014, un 45,1% de la cooperación europea provino de fondos comunitarios y un 10,6% fue aportado por España. Esto subraya la importancia de diseñar estrategias de financiamiento que mitiguen la dependencia, ante el riesgo de un retiro progresivo debido a las políticas

desarrollo humano, equivalen al 16% de lo que recibe la SG-SICA.

En el período 1992-2014 la SG-SICA administró un total de 33 proyectos (por más de 231 millones de dólares), en su gran mayoría asociados a los ejes de integración política y seguridad, en los que esa secretaría posee un mandato exclusivo de coordinación²⁹. No obstante, doce proyectos³⁰, que suman poco más de 92,1 millones de dólares, se encuentran en ejes en los que existen otras secretarías y órganos técnicos con competencias de coordinación sectorial (por ejemplo ambiente, economía y asuntos sociales), lo que sugiere cierto traslape entre la SG-SICA y otras instituciones.

El “Programa de Cooperación Regional con Centroamérica: Género” es un proyecto que podría haber sido administrado por la Secretaría Técnica

del Commca (una de las secretarías que recibió menos recursos de cooperación) y la segunda fase del “Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica” (Presanca II), el de mayor presupuesto, parece ser más afín al mandato del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) que al de la SG-SICA. Hay cinco proyectos relacionados con seguridad alimentaria y nutricional, que suman 52,0 millones de dólares y no están ligados a una institución especializada.

Esta situación deja ver un problema de administración, ya que no hay una clara delimitación de los entes encargados de gestionar ciertos ejes y sectores y, por ende, de ejecutar los proyectos en esas áreas. Si existiera tal división se evitarían traslapes institucionales como los descri- tos (Segura, 2015b).

El análisis de los proyectos según montos muestra que trece superaron los quince millones de dólares³¹ y captaron el 41% de los recursos del período 1992-2014. La SG-SICA ha administrado siete de ellos (cuadro 7.13). Nueve fueron financiados por la Unión Europea (en un caso en asocio con otros países europeos). En cuanto a los ejes de la integración beneficiados, el ambiental y el económico ejecutaron tres de esos proyectos grandes cada uno.

Amplias brechas internas en la distribución de recursos de cooperación

Las dispares capacidades financieras pueden comprobarse a nivel de ejes o temas de integración y también entre entidades. Ya el Cuarto Informe (2011) había detectado una concentración de recursos, que se confirma con la información

CUADRO 7.13

SICA

Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares. 1992-2014

Proyecto y entidades ejecutoras	Fecha de cierre	Fuente de financiamiento	Estado	Monto total (dólares)
Medio ambiente: CCAD y CEPREDENAC				
Acuerdo de Cooperación Usaid-CCAD para cumplir con los compromisos ambientales del tratado de libre comercio con Estados Unidos		Estados Unidos	Finalizado	17.964.393
Alianza en energía y ambiente con Centroamérica	2003	Unión Europea, Finlandia, Austria	En proceso de cierre	24.500.000
Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y la degradación ambiental (Prevda)	2010	Unión Europea	Finalizado	20.168.585
SG-SICA				
Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica (Presanca)	2010	Unión Europea	Finalizado	15.960.000
Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (Pairca)	2009	Unión Europea	Finalizado	21.080.000
Prevención de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, fase 2013-2015	2013	Finlandia, Holanda	En ejecución	18.593.852
Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica, fase II (Presanca II)	2010	Unión Europea, España, PNUD, Finlandia	En ejecución	32.067.500
Programa de apoyo a la integración regional centroamericana, fase II (Pairca II)	2009	Unión Europea	En ejecución	20.250.000
Programa de desarrollo local integral transfronterizo en el golfo de Fonseca (Golfonseca)	2012	Unión Europea	En ejecución	26.800.000
Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica	2013	Unión Europea	En ejecución	18.760.000
Integración económica: Sieca y Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT)				
Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas (Adapcca)	2010	Unión Europea	Finalizado	16.086.660
Programa regional de apoyo a la calidad y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica (Pracams)	2010	Unión Europea	En ejecución	31.725.000
Programa trinacional de desarrollo sostenible de la cuenca alta del río Lempa	2001	GIZ-Alemania, Noruega-BID, Fondo Japon-BID, Fondo España-BID, Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras	Finalizado	16.000.000

Fuente: Segura, 2015b, con datos del Sicor, páginas web del SICA y consultas a agencias cooperantes.

de la base de datos construida para esta edición. Además, resulta evidente la escasez de fondos para aquellas líneas programáticas que no son afines a las prioridades de las agencias de cooperación.

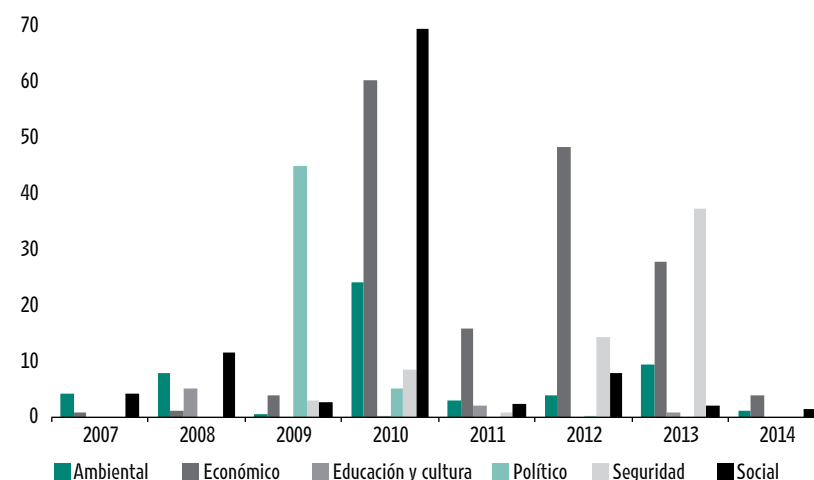
El financiamiento recibido por tres secretarías –la SG-SICA, la Sieca y la Sisca– y cuatro organismos especializados –CCAD, CTPT, Cenpromype y Cepredenac– equivale a cerca del 79% de los recursos invertidos por la cooperación internacional en la integración centroamericana (Segura, 2015b; cuadro 7.14).

Para efectos de clasificación y registro, el Sidor ha definido seis ejes temáticos de los fondos de cooperación³². Si bien la brecha entre instituciones y secretarías es amplia, el monto de los recursos que capta cada eje no muestra tantas diferencias si se considera todo el período que cubre el Sidor. Sin embargo, un análisis más detallado por año sugiere etapas de fuerte concentración de iniciativas en las áreas política (2009), social (2010), económica (2011 y 2012) y de seguridad (2013; gráfico 7.1).

GRÁFICO 7.1

SICA

Evolución anual de los montos captados en proyectos de cooperación internacional, según ejes temáticos del Sidor. 2007-2014^{a/}
(millones de dólares)



a/ El gráfico solo recoge datos de los proyectos que tienen fecha definida, lo que no ocurre en todos los casos.

Fuente: Segura, 2015b, con datos del Sidor, páginas web oficiales del SICA y consultas a agencias cooperantes.

CUADRO 7.14

SICA

Cantidad de proyectos administrados por las instituciones y secretarías, según temas y entidades ejecutoras. 1992-2014

Institución	Ambiental	Económico	Educación y cultura	Político	Seguridad	Social	Total general
SG-SICA	2	4		14	7	6	33
Cepredenac	22						22
CTPT ^{a/}	22						22
CCAD	19						19
Sieca	1	17					18
Sisca						17	17
Cenpromype		17					17
Ospesca		16					16
CECC			11				11
Comisca						10	10
Csuca	5	1	4				10
Sitca		10					10
Incap			3			6	9
CRRH	7						7
SECMCA ^{a/}		6					6
Otras ^{b/}	3	6	3	3	2	5	22
Total general	81	77	21	17	9	44	249

a/ CTPT: Comisión Trinacional del Plan Trifinio; SECMCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

b/ Se suman once entidades que ejecutaron menos de cinco proyectos en el período, a saber: Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa), Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-Commca), Ministerios de Relaciones Exteriores de Centroamérica (MRREE-CA), Ministerios de Salud de Centroamérica (MSCA), Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Centro de Estudios para el Futuro (CEF), Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica (Cefof), Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) y Secretaría Ejecutiva del Plan Trifinio (SE-PT).

Fuente: Segura, 2015b, con datos del Sidor, páginas web oficiales del SICA y consultas a cooperantes.

Los ejes que captaron más fondos de cooperación entre 1992 y 2014 fueron el económico, el ambiental y el social, con 29%, 26% y 24%, respectivamente. Las demás áreas recibieron menos del 15% cada una. En términos de cantidad de proyectos sobresalen los ejes ambiental y económico.

El tema privilegiado por los cooperantes internacionales es el medio ambiente, situación que ya había sido reportada en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011). De acuerdo con la base de datos elaborada para el presente Informe, de los 249 proyectos ejecutados entre 1992 y 2014, un 33% correspondió a este eje, por un monto cercano a 178 millones de dólares, equivalentes a un 26% de los fondos externos recibidos durante ese período (Segura, 2015b). Este es el ámbito en que los esfuerzos conjuntos de los países y los promovidos desde el SICA pueden tener mayor sentido e impacto, pues los ecosistemas y las zonas de riesgo y vulnerabilidad trascienden las fronteras nacionales y, por ende, su gestión requiere acciones coordinadas.

El eje de seguridad se destaca por concentrar más fondos en menos proyectos: ocho iniciativas captaron un 6% del total de la cooperación, contrario a lo sucedido en los ejes ambiental (81 proyectos y 26% de los recursos) y económico (77 proyectos y 30% de los recursos). En parte ello se explica por la presencia de más instituciones en los dos últimos ejes; los proyectos sobre temas ambientales son ejecutados por diez entidades, en particular por la CCAD, el Cepredenac y la CTPT, y once órganos desarrollan iniciativas en el área económica, la mayor parte de ellas se concentran en: Ospesca, Cenpromype, Sieca y Sitca.

En materia de seguridad solo se registran seis cooperantes, cuatro de los cuales aportaron el 93% de los fondos: Finlandia y Holanda (41%), España (27%) y la Unión Europea (25%). Es decir, este eje depende casi en su totalidad (93%) de los recursos de origen europeo.

En el eje político la mayoría de los asuntos se concentra en la SG-SICA. La revisión de los proyectos que ejecuta esa instancia revela que un 39% corresponde a ese ámbito y un 21% al eje de seguridad, lo que resulta coherente con la naturaleza

de su mandato y sus áreas prioritarias de trabajo.

En el eje social, que representa un 19% de los fondos, el grueso de las iniciativas se centraliza en la Sisca. No obstante, otras cinco instituciones han recibido recursos para ejecutar proyectos en esta área. Finalmente, en el eje de educación y cultura, la Secretaría de la CECC concentra la mayoría de los proyectos (once en total).

En el eje de educación y cultura los aportes de la cooperación española representaron el 45% de los recursos de recibidos entre 1992 y 2014. En el eje político, el 54% provino de la Unión Europea, un 10% de un fondo múltiple (en el que también participan a título individual varios países de ese continente) y un 36% de Taiwán.

Perfil del recurso humano en el SICA: concentrado en puestos técnicos, hombres y el "Triángulo Norte"

Gracias a un estudio realizado por la SG-SICA en 2013, por primera vez este Informe cuenta con datos sobre los recursos

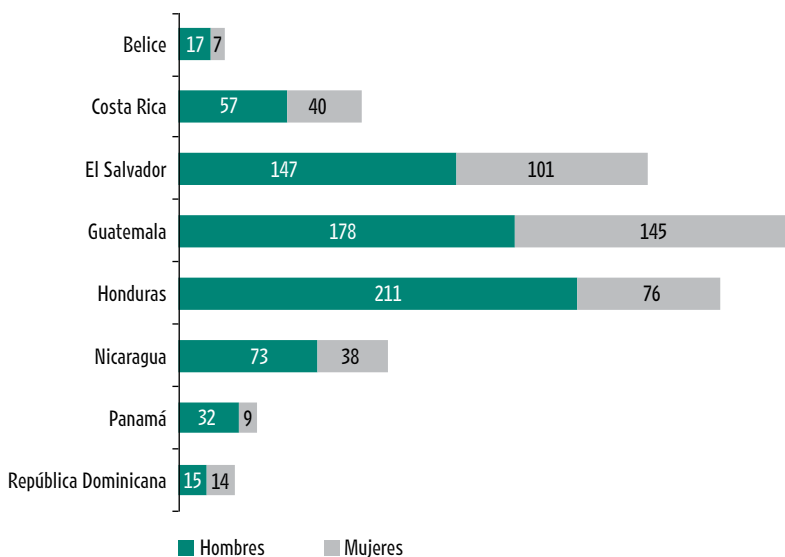
humanos del Sistema. Al igual que el SicoR, este esfuerzo por expandir la frontera de información refleja un panorama distinto al que existía en la primera década del presente siglo, y brinda valiosos insumos para una toma de decisiones más informada. No obstante, el alcance del estudio fue parcial, pues se efectuó para un año específico y no incluyó a todos los órganos del SICA.

El estudio contiene información sobre 21 entidades³³ y 1.391 funcionarios, lo cual confirma que se trata de un recuento parcial, dado que el inventario de organismos regionales supera el centenar. Sin embargo, la muestra considera las instituciones más relevantes y grandes. El perfil predominante en el personal del SICA está constituido por hombres, provenientes del llamado "Triángulo Norte" (gráfico 7.2), de entre 41 y 50 años, en puestos de técnicos y de apoyo administrativo y financiados con fondos del Sistema. La desigualdad de género aumenta conforme se va elevando la jerarquía de los cargos, de modo tal que la presencia de mujeres en puestos de dirección, jefaturas

GRÁFICO 7.2

SICA

Personal de órganos y consejos del SICA^{a/}, según nacionalidad^{b/}. 2013



a/ Incluye veintiún órganos regionales, a saber: CCAD, CCP, Cenpromype, Cepredenac, Cocatram, Cocesna, Comisca, Comtelca, CRIE, CRRH, Csuca, EOR, ICAP, Incap, Parlacen, SE-CAC, SECMCA, SG-SICA, Sieca, Sisca y Sitca.

b/ No incluye a dos personas (un hombre y una mujer) que tienen otras nacionalidades.

Fuente: SG-SICA, 2013b.

y subjefaturas es minoritaria. República Dominicana es el único país que presenta una relación equitativa por sexo, aunque con un número muy reducido de funcionarios.

El hecho de que la mayoría de los funcionarios considerados sea personal técnico se debe en buena medida a que hay una importante concentración, del 32%, en un solo órgano cuya naturaleza es eminentemente técnica: la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa). Otro 20% se ubica en el Parlacen. La SG-SICA y la Sieca, en conjunto y en proporciones similares, ocupan al 8,6% de estas personas, cifra cercana al 7% del ICAP. El 32% restante se divide entre dieciséis entidades de muy distintos tamaños. Un total de 479 empleados desempeña labores administrativas (funcionarios en servicio, secretarial y de apoyo gerencial) y 447 son técnicos, de los cuales más de la mitad trabaja en Cocensa (cuadro 7.15).

Para efectos de este capítulo, interesa analizar la cantidad y características de los recursos humanos del SICA por cuanto de ellos dependen en buena medida las capacidades del Sistema para cumplir con sus funciones y mandatos. Un análisis en profundidad sobre este tema debería valorar desde la selección y el nombramiento, hasta los sistemas

de evaluación de desempeño, incentivos y prestaciones, los derechos laborales y el cese o término de la contratación. En estas materias el principal hallazgo de la investigación de la SG-SICA es que no hay parámetros homogéneos en las entidades regionales, y la situación de cada persona depende en gran medida de la institución y el nivel jerárquico en que esté ubicada. Es por ello que en el informe final del estudio se recomienda estandarizar los procesos de contratación y las condiciones laborales. Un intento en esta línea es la creación de un régimen del servidor público centroamericano, que se incluyó en las “Propuestas para la reforma y fortalecimiento institucional 2013-2018” (SG-SICA, 2013d).

Ninguna de las entidades del SICA tiene un manual de puestos. Mediante una revisión de los carteles de plazas vacantes publicados en las páginas web de las instituciones, se comprobó que no hay un procedimiento uniforme que incluya los principios de publicidad, concurso abierto y selección por idoneidad. Los requisitos académicos o de experiencia previa se definen para cada plaza. En general, para los puestos de dirección y técnicos se debe contar con estudios superiores en el área respectiva. En algunos casos se solicitan conocimientos sobre el proceso de integración cen-

troamericana y otras habilidades. Estas falencias en el reclutamiento de personal son determinantes, porque el Sistema no dispone de mecanismos propios de inducción o capacitación, de modo que el perfil con que ingresan los funcionarios es la base para el desempeño de sus labores y de ella dependerá la calidad de los resultados.

En cuanto al sistema de incentivos, hay muchas modalidades, aunque sin políticas uniformes o explícitas. En general, no hay posibilidad de “hacer carrera” dentro del Sistema, con ascensos y traslados preestablecidos. Algunos funcionarios cuentan con bonos anuales, gastos de representación, seguros médicos y otros beneficios, mientras que otros están sujetos a las leyes nacionales de los países sede. Los plazos de las contrataciones son cortos: cuatro años para puestos de secretarías y consejos de ministros, y de uno a dos años para la mayoría del personal, con posibilidad de renovación o de cese en el momento en que así lo convengan las partes (SG-SICA, 2013b).

Marco institucional y jurídico del SICA en revisión y sistematización

En los últimos años, la SG-SICA y el Comité Ejecutivo (CE-SICA) han dedicado esfuerzos importantes a la revisión del marco institucional y normativo del

CUADRO 7.15

SICA

Personal de algunas secretarías y consejos, según categorías de puestos. 2013

Categorías	Personas		Distribución porcentual ^{a/}	
	Secretarías	Consejos	Mujeres	Hombres
Funcionarios comunitarios de elección popular en cada uno de los estados miembros	124	7	23	77
Funcionarios electos por órganos gubernamentales de los estados miembros	61	135	21	79
Funcionarios de dirección superior del SICA	21		19	81
Personal de subdirectores o jefatura de segundo grado	72		24	76
Personal técnico especializado	447		23	77
Personal administrativo gerencial o de dirección	260		53	47
Personal secretarial	100		95	5
Personal de servicio	119		34	66
Personal contratado con fondos de países extranjeros u organismos internacionales.				
Destinados a labores bajo la dirección del SICA	45		71	29
Total	1.249	142	38	62

a/ Estos porcentajes corresponden únicamente a las y los funcionarios de las secretarías.

Fuente: SG-SICA, 2013b.

Sistema, que venía creciendo de manera desordenada y sin evaluación. En esa labor se han centrado, en concreto, dos órganos de reciente creación: la Dirección Jurídica y el Comité de Seguimiento del CE-SICA, apoyados por los proyectos de cooperación dirigidos al fortalecimiento institucional.

Se detiene la creación de instituciones para avanzar en el ordenamiento del Sistema

El auge que tuvo la creación de las instituciones regionales en los años noventa (diecisiete nuevas entidades), disminuyó en la primera década del siglo XXI (PEN, 2011) y cesó por completo en el período analizado (2011-2014). Como se dijo anteriormente, en los últimos años el énfasis ha estado en la revisión de los órganos existentes, para buscar eficiencia, transparencia y participación equitativa.

La institucionalidad regional ha tenido un crecimiento horizontal y temático desordenado, y claramente no funciona como sistema (Santos, 2014). Desde 2009 el CE-SICA lleva a cabo un trabajo de homologación de la normativa de organización y funcionamiento de las instituciones, en cumplimiento de varios mandatos presidenciales. Por su parte, la SG-SICA analizó más de cien entidades en 2011 y concluyó que existen “comités, comisiones, incluso consejos

que realizan funciones o competencias no expresamente definidas en los Tratados de Integración Regional” y en algunos casos, aunque han recibido algún mandato, el acto que los instauró puede ser objetado por ilegalidad. “Esto ha traído como consecuencia que entre estas entidades y los órganos, secretarías e instituciones legalmente establecidos no guarden una relación sistémica” (SG-SICA, 2011d). El cuadro 7.16 muestra los principales hallazgos del estudio y evidencia que la gran mayoría de las instancias, incluidas aquellas que se originaron en instrumentos de máxima jerarquía jurídica (tratados, protocolos o convenios), no cuenta con reglamentación interna, sede definida, presupuesto y personal permanente con fondos provistos por los Estados miembros.

Aun cuando el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa faculta al CE-SICA para proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la creación de las secretarías y órganos subsidiarios que estime convenientes para el logro de los objetivos del Sistema, en la práctica ello no ha sucedido (SG-SICA, 2011d). En los hallazgos del estudio antes mencionado se encontraron seis entidades fundadas a partir de tratados, entre ellas el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y dieciséis creadas mediante reglamentos, resoluciones o memorandos, como el Comité Regional de

Recursos Hidráulicos (CRRH). Existen instancias a las que se llama consejos, pero no lo son en realidad, ya que no cumplen con lo establecido en el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, en el sentido de que “el Consejo de Ministros estará integrado por los ministros del ramo y, en caso extraordinario, por un viceministro debidamente facultado”. Así sucede, por ejemplo, con un consejo de ministros responsables de los temas de pesca y agricultura, cuyos miembros no en todos los casos son los jefes de esos sectores. Así pues, las instituciones regionales son establecidas al amparo de múltiples y diversos instrumentos, e incluso hay algunas que no cuentan con un documento constitutivo propiamente dicho (SG-SICA, 2011d).

En ese contexto, en 2013 el CE-SICA reportó que había logrado la homologación de diecisiete consejos de ministros y once secretarías técnicas, con base en la emisión de nuevas resoluciones y reglamentos o la revisión de los existentes (SG-SICA, 2013d).

Las distintas olas reformistas han generado propuestas para evitar duplicidades e incongruencias en el marco jurídico que sirve de fundamento a las instituciones y órganos del SICA. La iniciativa más reciente se plasmó en el documento “Propuestas para la reforma y fortalecimiento institucional 2013-2018”, en

CUADRO 7.16

SICA

Instituciones regionales, según condiciones jurídicas y materiales para su funcionamiento. 2011

Instrumento de creación	Total de instituciones	Porcentaje de instituciones que cuentan con condiciones jurídicas y materiales				
		Personería	Acuerdo de sede	Reglamentación interna	Presupuesto	Personal
Tratado	6	100	50	17	100	83
Protocolo	34	32	26	15	35	32
Convenio	21	57	38	19	62	48
Acuerdo	12	33		33	25	8
Declaración	3	0	0	0	33	33
Estatuto	8	63	25	13	88	75
Reglamento	4	25	0	0	25	0
Resolución	11	27	9	18	27	27
Memorando	1	100	0	0	100	100
Otros	6	0	0	0	17	17
Total	106	42	22	16	45	37

Fuente: SG-SICA, 2011d.

el cual se plantea el objetivo de establecer una agenda gradual, cuyo contenido emane exclusivamente de la reunión de presidentes y los consejos de ministros, sin necesidad de realizar cambios en los tratados o aprobar nuevos instrumentos (SG-SICA, 2013d).

Aunque en el período 2011-2014 no se crearon instituciones, sí se agregaron nuevas dependencias y funciones a las ya existentes; por ejemplo, en la SG-SICA se establecieron las direcciones de Planificación, Integración y Cooperación Internacional. Por su parte, la Sica reestructuró sus departamentos para coincidir con los ejes de su plan estratégico.

En este período se intentó crear una secretaría para el combate del crimen organizado; sin embargo, en diciembre de 2013 los presidentes aplazaron esa decisión, pues antes se deben reformar el Tratado Marco de Seguridad Democrática y los demás instrumentos jurídicos que definen las funciones y competencias en esta materia. Cabe mencionar que el sector de seguridad es uno de los que presenta más dispersión institucional; existen, entre otros órganos, una Comisión de Seguridad (conformada por viceministros), los consejos de ministros de Gobernación, Justicia, Seguridad y Defensa, la “Comisión centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”, la Conferencia de las Fuerzas Armadas, la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil y el Foro de Directores de Sistemas Penitenciarios Centroamericanos. No existen mecanismos claros de coordinación entre estas instancias.

También han circulado propuestas, sin éxito hasta el momento, para crear una sala penal en la CCJ, una comisión de ex presidentes en el Parlacen, para que lidere el seguimiento de los mandatos presidenciales (Arias, 2015) y un centro logístico de asistencia humanitaria para las Américas, en Panamá.

Estos ejemplos demuestran que en el período reciente se ha dejado de lado la creación de instituciones, para dedicar esfuerzos a ahondar discusiones iniciadas años atrás, sobre el necesario ordena-

miento y racionalización del Sistema. Los análisis realizados en estos años contienen información abundante y recomendaciones concretas para la toma de decisiones, con un nivel de profundidad que no existía anteriormente. Sin embargo, el desafío fundamental sigue estando en la implementación, seguimiento, y evaluación de las acciones de la institucionalidad regional, hoy limitadas –como se ha señalado– por la falta de recursos financieros e información. En el escenario inmediato, la puesta en práctica de las “Propuestas para la reforma y fortalecimiento institucional 2013-2018”, dependen de la dinámica política del SICA.

Dinamismo en la aprobación de instrumentos jurídicos y reglamentarios

Lo que sí ha crecido en los últimos años es el marco legal del Sistema, por la vía de reglamentos, memorandos, resoluciones y acuerdos, emitidos tanto por la cumbre de mandatarios como por la Secretaría General, el Comité Ejecutivo y los consejos de ministros de cada sector. En esta sección se contabilizan los instrumentos generados por las tres primeras fuentes pues, dado que no existe un registro completo de la normativa regional, la tarea de localizar y sistematizar las resoluciones de los consejos sectoriales de ministros sobrepasa las capacidades de esta investigación.

La reunión de mandatarios sigue siendo la principal generadora de acuerdos, con un marcado carácter de intenciones más que de directrices. El Comité Ejecutivo destaca por su dinamismo en la reglamentación de procesos, una práctica que hasta ahora se había limitado a unas pocas áreas (recuadro 7.5). Y del trabajo de la Secretaría General sobresale la aprobación de convenios de cooperación; en el período analizado se formalizaron cinco, con las siguientes contrapartes regionales y extrarregionales:

- Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), 2010.
- Asociación Centroamericana de Abogados por la Integración, 2010.
- Gobierno de Alemania, para coopera-

ción en proyectos sobre medio ambiente, 2010.

- Gobierno de Australia, para su admisión como observador extrarregional, 2011.
- Programa de Televisión Educativa y Cultural de Iberoamérica (TEIb), 2014.

No se aprobó ningún tratado, acuerdo marco o protocolo, que son normas de nivel superior y requieren aprobación en los congresos nacionales (cuadro 7.17).

Un avance notorio es la publicación de *La Gaceta* oficial del SICA a partir de 2015³⁵, mediante la cual se divulgarán de manera sistemática los actos normativos aprobados por la institucionalidad regional. Es una herramienta fundamental para garantizar la seguridad jurídica, pero además para rendir cuentas y transparentar la toma de decisiones. Sin embargo, hay una mora de varias décadas que hace necesario completar ese registro para asegurar la publicidad de todos los instrumentos vigentes.

Además, en 2013 el Comité Ejecutivo aprobó el “Reglamento para la adopción de decisiones del SICA”, que vino a modernizar la regulación que existía desde 2005. A la fecha el nuevo instrumento no ha tenido aplicación efectiva; solo unos pocos órganos lo han utilizado sistemáticamente (Opesca, Comieco, Comisca, Comigob; E: Salazar, 2015).

Por otra parte, sentencias recientes de tribunales de los países miembros del SICA han ratificado que las personas, empresas, organizaciones y administraciones públicas están sujetas al derecho interno, pero también a las normas centroamericanas, lo que confirma el carácter supranacional y vinculante de estas últimas. Esto permite que el juez nacional actúe como juez comunitario ante la eventual y necesaria aplicación del marco jurídico de la integración regional (E: Salazar, 2015).

En Costa Rica, la Sala Constitucional reiteró los efectos jurídicos del derecho comunitario centroamericano en las sentencias relacionadas con el Tratado de Integración Social, de 1996, y el de compra conjunta de medicamentos

RECUADRO 7.5

El potencial de las competencias reglamentarias del SICA: ¿se está utilizando?

Ante los señalamientos de que se requieren mayores niveles de "supranacionalidad" para que la integración regional funcione, surge la pregunta de si el SICA está ejerciendo a plenitud las amplias competencias reglamentarias que ya le han sido asignadas en los tratados suscritos por todos los Estados miembros. La respuesta es que solo una parte mínima de ellas se utiliza efectivamente.

El artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa, en particular, ha sido una herramienta muy poco aprovechada. Una parte de esta disposición indica que: "las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal". En 2005 se emitió el "Reglamento de los actos normativos del Sistema de la Integración Centroamericana", el cual fue derogado y sustituido en 2013 por el "Reglamento para la adopción de decisiones del SICA".

En ambos instrumentos se establece, como parte de las decisiones de los consejos de ministros, la posibilidad de emitir reglamentos, los cuales "tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados que forman parte del SICA".

Esta es una veta para fortalecer la integración regional mediante disposiciones jurídicamente vinculantes para los países, sin necesidad de recurrir a los engorrosos procedimientos convencionales de generación de compromisos jurídicos de alcance regional (como los tratados y protocolos), que requieren aprobación de los congresos nacionales.

Pese a contar con este poder reglamentario, hasta ahora los consejos de ministros lo han utilizado poco. Uno de ellos es el Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco), que desde 1960 usa este recurso y cuenta con más de cien reglamentos técnicos relativos a medidas, empaques y normas sanitarias, entre otros.

Asimismo, en el período 2010-2014 el Consejo de Ministros de Ospesca emitió seis reglamentos sobre aspectos esenciales para el sector de pesca y acuicultura³⁴, como el control satelital de embarcaciones, la pesca ilegal y la prohibición del aleteo de tiburón. Incluso hay normas emitidas conjuntamente con otras organizaciones, como el Reglamento Ospesca/Oirsa 001-13, para la prevención, control y erradicación de enfermedades en el camarón de cultivo en los países del SICA y Oirsa.

Si otros consejos de ministros en los distintos subsistemas utilizaran esta facultad regulatoria, sin duda se podría ampliar sustantivamente el patrimonio de normas comunes en ámbitos que benefician y profundicen la integración. Una ventaja adicional es que todos los Estados miembros reconocen este poder reglamentario, de manera que no habría obstáculos para su implementación generalizada en el SICA.

Fuente: Elaboración propia con base en Herdocia, 2015.

CUADRO 7.17

Aprobación de instrumentos jurídicos regionales. 2010 y 2014

Instrumento	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Reunión de presidentes						
Declaración	3	2	3	4	2	14
Declaración especial	4	1	6		2	13
Resolución				4		4
Plan de acción	2	2				4
Comité Ejecutivo						
Resolución		1	6	4	2	13
Reglamento			3	2		5
Secretaría General						
Cooperación ^{a/}	9				2	11
Admisión de observador ^{b/}	1	1	2	4	4	12
Resolución	1		1			2
Total	20	7	21	18	12	78

a/ Incluye acuerdos, convenios y memorandos de cooperación y entendimiento.

b/ Incluye acuerdos, convenios y memorandos de admisión de países observadores.

Fuente: Elaboración propia con datos del SICA y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

adoptado por el Comisca en 2013 y 2014³⁶. En El Salvador, en 2006 la Sala de lo Constitucional reconoció³⁷ las competencias del Comieco y el Comriedre para la aplicación inmediata de las normas comunitarias y en 2014 declaró la inconstitucionalidad parcial del "Protocolo de reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas", pero validó la creación de órganos supranacionales y sus competencias³⁸. Sobre este mismo Protocolo, en 2012 la Corte Constitucional de Guatemala³⁹ estableció que, ni por ley ni por resolución judicial, un Estado miembro del SICA puede apartarse del cumplimiento de un tratado, ya que una vez suscrito y ratificado no se puede alegar su inconstitucionalidad, y si así lo hiciera implicaría un incumplimiento de la normativa internacional. En otras resoluciones esa misma la Corte reconoció la primacía del derecho comunitario sobre

la ley interna, como en el caso del recurso de casación⁴⁰ contra la validez jurídica concedida en varias sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo al Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano⁴¹ (Salazar, 2015).

Protagonismo del Comité Ejecutivo en el ordenamiento jurídico

El *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) reportó que, diecisiete años después de su creación, el Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA) celebró su primera reunión en 2008. Esta instancia está conformada por los viceministros de Relaciones Exteriores u otro representante de cada Estado miembro, y sus objetivos son, entre otros, “asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes; velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios o actos derivados; y aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos Secretarías del SICA y revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y demás Secretarías; trasladarlos, con las observaciones y recomendaciones de los Consejos de Ministros respectivos, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por lo menos un mes antes de la celebración de su última reunión previa a la reunión de presidentes, para que este último las eleve a dicha Reunión”.

Desde su instalación, el CE-SICA ha mantenido un dinamismo constante (Caldentey, 2014). Además, a partir del 2013 se fortaleció con la creación de una Unidad de Asistencia Técnica⁴² que se encarga de preparar los insumos para la toma de decisiones, así como de facilitar la coordinación y el seguimiento de los acuerdos (CE-SICA, 2015). La Unidad está integrada por representantes de cada uno de los países miembros del SICA, usualmente titulares de embajadas en El Salvador, o bien directores jurídicos o de política exterior de las Cancillerías.

Como se comentó en un apartado anterior, en años recientes el CE-SICA ha sido el principal generador de instrumentos jurídicos y el promotor de varios de los estudios de reorganización insti-

tucional, en cumplimiento de los mandatos presidenciales. En particular, en ejercicio de su facultad para reglamentar y elaborar protocolos, ha trabajado en las siguientes áreas:

- Armonización jurídica, homologación de reglamentos de las secretarías de los consejos de ministros para la rotación semestral de las Presidencias pro Tempore (SG-SICA, 2011b).
- Ordenamiento de los reglamentos internos de las entidades del Sistema (SG-SICA, 2011a).

El trabajo emprendido por el Comité Ejecutivo ha dado lugar a la reglamentación del procedimiento para la aprobación de mandatos presidenciales, para la elección de titulares de la institucionalidad regional y para la organización y funcionamiento de instancias como Commca, CECC, OCAM, CCAD, CC-SICA, CCP y Comieco, entre otras. La revisión de otras entidades continúa de acuerdo con un plan establecido por el Comité.

Estos logros en el ordenamiento de la estructura jurídica, sin embargo, están ligados a otros procesos que no avanzan al mismo ritmo, como el mecanismo para el financiamiento autónomo del Sistema y la revisión y modificación de los tratados fundacionales del SICA (Castillo y Venezia, 2015; Caldentey, 2014). De continuar tal situación, el esfuerzo del Comité para mejorar la plataforma jurídica, aunque indispensable, será insuficiente para impactar de manera decisiva el desempeño de la institucionalidad regional.

Adicionalmente cabe mencionar que una de las limitaciones del Comité Ejecutivo –como se señaló al analizar la situación financiera del Sistema– es que no cuenta con presupuesto propio, sino que depende del apoyo que le brinden la SG-SICA y los cooperantes internacionales. El Pairca II auspició la elaboración de la hoja de ruta del Comité y sus reuniones periódicas; no obstante, el informe de evaluación de este programa concluyó que las decisiones del Comité aún “no tienen el peso pretendido” (Castillo y Venezia, 2015).

Disminuyen las reuniones presidenciales

En el período 2010-2014 el órgano superior del SICA, la Cumbre de Presidentes, tuvo quince encuentros, para un promedio de tres al año. Ello denota un descenso en relación con lo reportado en el Cuarto Informe: entre 2004 y 2008 se celebraron ocho o más reuniones cada año y en 2009 la cifra cayó a seis (gráfico 7.3). El Protocolo de Tegucigalpa dispone que esta instancia se reúna con una periodicidad de dos sesiones ordinarias anuales y las sesiones extraordinarias que los mandatarios estimen convenientes.

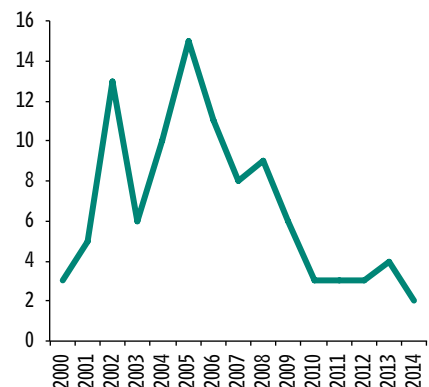
De las quince cumbres documentadas, solo en tres (dos en 2010 y una en 2011) no participaron todos los Estados miembros del SICA, debido a la ausencia de Nicaragua, en las primeras dos, y de República Dominicana en la tercera. Y solo en la reunión celebrada en Honduras en 2012 participaron los ocho presidentes y presidenta, mientras que en Punta Cana en 2014 estuvieron presentes siete de ellos. En promedio, entre cuatro y cinco mandatarios asisten regularmente a las cumbres. En la sesión extraordinaria realizada en febrero de 2013 en San José, la resolución final fue firmada por ocho representantes, ya que no asistió ningún presidente. Nicaragua y Belice son los

GRÁFICO 7.3

SICA

Reuniones presidenciales.

2000 Y 2014



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2011 y Sieca-SICA, 2016.

países que registran más ausencias (nueve de quince convocatorias), seguidos por Costa Rica y Panamá (ocho y seis ausencias, respectivamente; cuadro 7.18).

Existen dos lecturas posibles del descenso en la cantidad de encuentros y las ausencias de los mandatarios. Por un lado, puede verse como una pérdida de dinamismo e interés de los países en el proceso de integración. Así, podría pensarse que el órgano de máxima jerarquía en el SICA se encuentra en un *impasse*. Las disputas fronterizas que algunos países buscan dirimir en instancias multilaterales también ha dificultado la coincidencia de presidentes en ciertas coyunturas.

Por otro lado, el menor número de cumbres también puede ser indicativo de un sistema más institucionalizado y menos dependiente de los mandatos presidenciales, con lo cual dos o tres reuniones anuales de las máximas autoridades serían suficientes para mantener la conducción política del proceso (E: Vargas, 2015).

Cabe señalar que también se ha reducido la cantidad de declaraciones conjuntas de los países; de 35 en el período 2006-2009, a 19 en el quinquenio siguiente.

Entre 2010 y 2013 se emitieron 221 mandatos presidenciales en nueve cumbres ordinarias⁴³. Un tercio de ellos versó sobre asuntos relacionados con el fortalecimiento institucional. En las catorce reuniones de presidentes y jefes de Estado realizadas en el período 2010-2014, el 78% de los documentos finales fueron declaraciones, en las que se expresó gratitud o se tomó posición ante algún acontecimiento. Un 14% se refirió a temas operativos y tan solo un 8% correspondió a instrucciones específicas a responsables definidos. Esta distribución demuestra el marcado carácter político de este órgano.

En anteriores ediciones de este Informe se ha llamado la atención sobre el escaso seguimiento que se da a los mandatos presidenciales, pese a que el Protocolo de Tegucigalpa establece que la Secretaría General del SICA debe ejecutarlos o

coordinar su ejecución (artículo 26, inciso b). Por falta de información es imposible saber cuál es el grado de cumplimiento en esta materia. La matriz de seguimiento de acuerdos que se elabora para cada cumbre no está disponible para el público y no es un instrumento sistemático articulado a las acciones de la institucionalidad. El Centro de Documentación, por medio de la página web del SICA, sí ofrece el texto de la declaración final de cada uno de los encuentros de mandatarios.

En 2014 el Comité Ejecutivo aprobó el “Procedimiento para la formulación y presentación de mandatos para la Reunión de Presidentes”. Las necesidades de mejora en este campo inician por la forma en que se aprueban los mandatos, pues la mayoría de ellos no especifica quién, cómo y cuándo va a cumplir lo dispuesto y cuánto costará hacerlo. También hay problemas en la publicación y difusión en los países y las instituciones del Sistema. Solo El Salvador y Guatemala tienen un mecanismo de seguimiento a

CUADRO 7.18

SICA

Reuniones presidenciales ordinarias y extraordinarias, países y presidencias participantes. 2010-2014

Año	Lugar ^{a/}	PPT ^{b/}	Participantes	Presidentes	Presidencias ausentes
2010	Ciudad de Panamá	Panamá	8	5	Belice, Nicaragua, República Dominicana
2010	San Salvador (E)	Belice	7 (Nicaragua ausente)	5	Belice, República Dominicana
2010	San Pedro, Cayo Ambergris	Belice	7 (Nicaragua ausente)	4	Costa Rica, República Dominicana, Panamá
2011	San Salvador	El Salvador	8	4	Belice, República Dominicana, Costa Rica, Panamá
2011	San Luis Tapa (E)	El Salvador	7 (República Dominicana ausente)	4	Nicaragua, Panamá, Belice
2011	San Salvador	El Salvador	8	4	Belice, República Dominicana, Costa Rica, Panamá
2012	Tegucigalpa	Honduras	8	8	Ninguna
2012	Managua (E)	Nicaragua	8	3	Belice, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Guatemala
2012	Managua	Nicaragua	8	5	Belice, República Dominicana, Costa Rica
2013	Santiago de Chile (E)	Costa Rica	8	4	Belice, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua
2013	San José (E)	Costa Rica	8	0	Todas
2013	San José	Costa Rica	8	6	Belice, Nicaragua
2013	Buenaventura	Panamá	8	4	Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica
2014	Punta Cana	República Dominicana	8	7	Nicaragua
2014	Placencia	Belice	8	5	El Salvador, Nicaragua, Costa Rica

a/ La información corresponde a reuniones ordinarias y extraordinarias, así como a encuentros de los países miembros del SICA con mandatarios de otros países. La letra (E) indica que se trató de sesiones extraordinarias. Se excluyen reuniones bilaterales, del CA-4, de las Américas e iberoamericanas.
b/ País que ocupaba la Presidencia pro Tempore del SICA en cada cumbre.

Fuente: Elaboración propia con datos del SICA y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

nivel gubernamental, que incluye la ejecución de las resoluciones de los consejos de ministros (E: Salazar, 2015).

Por muchos años a lo interno de la Secretaría General se presentaron visiones encontradas sobre la forma adecuada de dar seguimiento a los mandatos: si debía ser el Comité Ejecutivo, un secretario general adjunto o un órgano del Parlacen (E: Cano y Escobar, 2014). Como resultado de esa discusión la tarea fue asignada a la Dirección de Planificación de la SG-SICA. Sin embargo, aún hay vacíos en cuanto a las acciones que se deben realizar en caso de que la gestión de algún mandato contravenga el procedimiento antes mencionado o, más grave aún, el Protocolo de Tegucigalpa y sus normas derivadas. Igualmente, persiste la interrogante sobre la validez de los acuerdos tomados cuando no están todos o más de la mitad de los presidentes.

Las Presidencias pro Tempore establecen distintas prioridades cada seis meses

La Presidencia pro Tempore (PPT) es la instancia ejecutora de la reunión de mandatarios y desempeña un rol de coordinación y vocería de todos los órganos del SICA. Se traslada de manera rotativa entre los países por períodos semestrales y en orden geográfico, comenzando por Belice. Entre 2010 y 2014 hubo nueve PPT.

En los últimos cinco años se nota un renovado dinamismo en el ejercicio de esta función. Según el reglamento aprobado en 2009, cada Presidencia debe presentar un calendario de actividades, de acuerdo con las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación del Sistema (artículo 4, inciso f). Aunque algunos de esos calendarios están disponibles en el Centro de Documentación de SICA, sus formatos son variados (algunos son mensuales y otros semestrales), por lo cual fue imposible consolidarlos para el presente análisis. A manera de ilustración, en el calendario presentado por República Dominicana (que asumió por primera vez una PPT en 2014), se programaron dieciséis reuniones de consejos de ministros, trece del Comité Ejecutivo o sus subcomités y más de cincuenta de otros órganos, así como eventos que involucraban al SICA

en general. Pese a que se cuenta con este tipo de programación, no se localizó ningún informe final de labores de las PPT⁴⁴ y solo en algunos casos (por ejemplo El Salvador en 2011 y Costa Rica y Panamá en 2013) se han elaborado hojas de ruta para facilitar la transición de la presidencia de un país a otro y el seguimiento de las acciones en marcha.

Algunos países también han planteado objetivos basados en los ejes del Plan de Acción del SICA. En los discursos de traspaso de las PPT se mencionan los temas que cada país desea priorizar, y si bien esto reactiva asuntos tal vez olvidados o minimizados, el hecho de que cada semestre cambien las prioridades de la institucionalidad, y en particular de la SG-SICA, les resta continuidad a ciertos procesos. Así por ejemplo, en 2012 Nicaragua anunció que durante su PPT los esfuerzos se centrarían en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la seguridad alimentaria y nutricional, y la seguridad ciudadana; en 2013 Costa Rica informó que su principal interés estaba en la reforma institucional (en particular de la CCJ y el Parlacen) y la eficacia y eficiencia del Sistema, y en 2014 Guatemala señaló que el énfasis estaría en el avance hacia la unión aduanera centroamericana.

Crece el número de socios del SICA

Mediante la figura de los Estados observadores, el SICA ha ampliado sus nexos con países de otras regiones y continentes que han expresado interés por el proceso de integración centroamericana y buscan establecer o estrechar vínculos en materia económica, política y de cooperación. Además, esta forma de asociación fortalece al SICA como actor internacional, cada vez más reconocido en el concierto de las naciones.

Esta modalidad se reguló en 2012 con el “Reglamento para la admisión y participación de observadores ante el Sistema de la Integración Centroamericana”. En la actualidad hay veinticinco Estados observadores, diez regionales (latinoamericanos) y quince extrarregionales (SICA, 2015). Dieciséis de los veinticinco se asociaron entre 2010 y 2014, diez regionales y seis extrarregionales. Estos son: Australia, Ciudad del Vaticano,

Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Haití, Japón, Marruecos, Nueva Zelandia, Perú, Reino Unido, Qatar, la Unión Europea y Uruguay. Entre los temas prioritarios de la agenda de estos países en Centroamérica destacan la seguridad ciudadana y los asuntos comerciales y ambientales (cuadro 7.19).

Un tema recurrente en las cumbres presidenciales es la importancia de estrechar lazos con otros países y continentes. El acercamiento a la Unión Europea figuró como prioridad incluso antes de la suscripción del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. También se ha expresado el interés de fortalecer las relaciones del SICA con la Comunidad del Caribe (Caricom) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), mediante la construcción de agendas de intereses comunes. En su momento, un conjunto de mandatos dispuso la incorporación de tres observadores regionales (Perú, Estados Unidos y Brasil) y cinco extrarregionales (Corea del Sur, Australia, Francia, Nueva Zelandia y Qatar). Al cierre de edición de este Informe estaban pendientes de resolución otros procesos de este tipo.

Muchos de los países asociados tienen reconocidas trayectorias en la implementación de políticas tendientes a consolidar procesos integracionistas. En su carácter de observadores, pueden propiciar o fortalecer vínculos interregionales, pero también bilaterales, entre sus gobiernos y el SICA.

Hace falta un análisis estratégico sobre los beneficios que puede obtener el SICA de su vinculación con estas naciones observadoras y viceversa. Hay algunos países cuyas motivaciones son fácilmente deducibles (por ejemplo, Estados Unidos y Colombia), pero en otros casos se desconoce el objetivo del acercamiento (Qatar, Turquía, por mencionar dos). Incluso el convenio de incorporación suscrito con la SG-SICA se redacta en términos muy generales, sin especificar los temas de convergencia e interés común entre las partes.

Relaciones SICA-Caricom

La Comunidad del Caribe (Caricom) surgió en 1958, para promover la integración económica y estrechar los lazos de cooperación entre los Estados

CUADRO 7.19

SICA

Estados observadores, según año de incorporación y agenda en Centroamérica

Año	País	Temas prioritarios de su agenda en Centroamérica
Observadores regionales		
2004	México	Salud, educación, turismo, medio ambiente, medidas sanitarias y fitosanitarias
2008	Brasil	Comercio (Mercosur)
2008	Chile	Facilitación del comercio
2009	Argentina	Cooperación y complementariedad económica y social
2012	Perú	Seguridad, medio ambiente, derechos humanos y comercio
2012	Estados Unidos	Transparencia, facilitación del comercio, seguridad en el ambiente de negocios y las inversiones, energías limpias, formación de capital humano, equidad de género y seguridad ciudadana
2013	Colombia	Fortalecer los lazos de cooperación con Centroamérica
2013	Ecuador	Cultura, ambiente y energía
2013	Uruguay	Comercio y acercamiento SICA-Mercosur
2013	Haití	
Observadores extrarregionales		
2002	Taiwán	Cooperación económica, promoción del comercio, explotación de recursos marinos, agricultura y cooperación militar
2005	España	Seguridad democrática, promoción de la integración económica, creación de un fondo de cooperación regional para abordar tópicos de administración pública, la salud, educación y ambiente
2008	Alemania	Recursos marinos, medio ambiente y manejo responsable de desechos.
2009	Italia	Violencia, la niñez, la exclusión social, la equidad de género
2010	Japón	Colaboración política, intercambio comercial, cooperación para el desarrollo e implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015
2011	Australia	Seguridad alimentaria, desarrollo rural, educación y desarrollo en general.
2011	Francia	Economía y seguridad ciudadana
2012	Corea del Sur	Seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, mipymes, cambio climático, fortalecimiento de la integración
2013	Ciudad del Vaticano	Derechos humanos
2013	Reino Unido	Seguridad regional
2013	Unión Europea	Desarrollo económico, reconciliación nacional, y fortalecimiento de la unión aduanera
2014	Marruecos	Fortalecer las relaciones de amistad y de lazos de cooperación con Centroamérica
2014	Nueva Zelanda	Fortalecer las relaciones de amistad y cooperación con Centroamérica
2014	Qatar	Fortalecer las relaciones de amistad y cooperación con Centroamérica
2015	Turquía	Fortalecer las relaciones de amistad y cooperación con Centroamérica

Fuente: Elaboración propia con base en SG-SICA, 2008a y 2008b, 2009, 2010b, 2011a, 2012a y 2012b, 2013a, 2014a, 2014b, 2014c y 2015a y Delegación de la Unión Europea en El Salvador, 2013.

parte⁴⁵. Sus funciones incluyen coordinar las políticas económicas y la planificación del desarrollo, además de operar como mercado común regional. El acercamiento entre el SICA y la Caricom ha sido impulsado por Belice, que es miembro de ambas organizaciones.

Las cumbres presidenciales SICA-Caricom empezaron a realizarse en 2002, y en total se registran tres (2002, 2007 y 2011). Dado el período de análisis de este capítulo, el abordaje se centrará en la última de ellas.

En el ámbito político el instrumento de más peso en los últimos años ha sido el Plan de Acción Conjunto (2007) en el

cual se estipulan las siguientes áreas de trabajo: desarrollo humano, salud, vivienda, erradicación de la pobreza, medio ambiente y mitigación de desastres, coordinación de política exterior, comercio e inversión, crimen y seguridad, lucha contra la corrupción, transporte aéreo y marítimo, turismo e intercambio cultural (SICA, 2007). En materia económica un estudio reciente de la Cepal señala una serie de ventajas implícitas en la relación entre ambas regiones, la cual cataloga como una ventana de oportunidades para el comercio, el turismo y la inversión.

En este contexto, un logro importante fue la firma del Acuerdo de Transporte

Aéreo, en el marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)⁴⁶, el cual ha propiciado el trabajo conjunto de los sectores público y privado “para optimizar el transporte marítimo, los servicios de carga y el intercambio de información de flujos comerciales” (Cepal, 2012).

La Caricom puede posicionarse como un mercado de gran potencial para Centroamérica, dadas su proximidad geográfica y la existencia de una serie de acuerdos comerciales entre algunos países, que podrían servir como base para alcanzar ese fin.

La Cumbre SICA-Caricom realizada en 2011 en San Salvador confirmó el

interés compartido por estrechar las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre las dos regiones, a partir de necesidades e intereses comunes (cuadro 7.20). Fue un espacio para revisar y actualizar el Plan de Acción de 2007, retomar un acuerdo de promoción de las industrias culturales, coordinar acciones de combate al crimen organizado y fortalecer los vínculos entre la Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias y Desastres (CDEMA, por su sigla en inglés) y el Cepredenac (SG-SICA, 2012c).

Persiste débil involucramiento de actores sociales en el proceso de integración

El proceso de integración centroamericana trasciende la coordinación entre los Estados miembros, pues incluye a una amplia gama de actores privados y a la ciudadanía, que por diversos medios unen esfuerzos en torno a asuntos de interés común. En anteriores ediciones este Informe ha descrito esos espacios y ha dado seguimiento a la labor del Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA), como órgano de representación de la sociedad civil.

En esta entrega se reseña un proceso de planificación estratégica llevado a cabo por el CC-SICA y algunos acercamientos más directos con el sector privado. Más allá de esos avances, no se reportan mayores novedades. La participación ciudadana sigue siendo un desafío para el Sistema.

El Consejo Consultivo del SICA no ha sido ajeno a las tendencias hacia la planificación estratégica y el logro de una mayor transparencia. Con tal propósito ese órgano elaboró su Plan Estratégico Plurianual 2014-2107, el Plan Estratégico de Comunicaciones y la Agenda Operativa de Labores 2014-2016 (E: Coto, 2015).

En materia de desarrollo institucional, en el período 2010-2014 el CC-SICA realizó asambleas plenarias anuales y reuniones periódicas de su Directorio. En ese contexto destaca la reinstalación de los capítulos nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Además se constituyeron cuatro comités sectoriales, alineados con los ejes temáticos sobre los que se

CUADRO 7.20

SICA

Áreas y acciones de cooperación con la Caricom

Área	Objetivo de la cooperación
Comercio	Tomando como antecedente el acuerdo suscrito entre Costa Rica y Caricom, los ministros del sector iniciaron conversaciones para establecer un acuerdo entre las dos regiones.
Crimen organizado	Intercambiar ideas, cooperar y armonizar los enfoques de las secretarías del SICA y la Caricom y sus agencias especializadas en materia de estrategias de seguridad.
Mitigación de desastres naturales	Instruir a la Agencia Caribeña de Manejo de Emergencia y Desastres (CDEMA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) para que intercambien información, experiencias y capacitación sobre la gestión integral del riesgo de desastres.
Fortalecimiento institucional	Aprovechar la Asociación de Estados del Caribe (AEC) como organismo de consulta, concertación y cooperación, orientado a desarrollar las capacidades colectivas de los países miembros para lograr un desarrollo sostenible.

Fuente: Arias, 2015.

construyen las agendas de trabajo del Sistema. Por ejemplo, los comités de Asuntos Sociales y de Medio Ambiente y Desarrollo Rural avanzaron en su posicionamiento como instancias de consulta ante la Sica y la CCAD, y se reactivó el diálogo con la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA y el Comité Sectorial de Seguridad Democrática (E: Coto, 2015). Sin embargo, los informes y otros documentos de trabajo del Comité Consultivo no están disponibles en su página web, y el acceso a ellos está restringido a los canales de comunicación interna.

En el ámbito extrarregional, en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, el CC-SICA estrechó su relación estratégica con su homólogo, el Comité Económico Social Europeo (CESE), con el cual ha definido una agenda de trabajo. Y a lo interno de la región se ha avanzado en el diálogo con el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE)⁴⁷.

Aunque el artículo 37 de los estatutos del CC-SICA establece que los recursos para su funcionamiento provendrán de los Estados y organizaciones miembros del Comité, así como de aportes volun-

tarios de las entidades observadoras, lo cierto es que, al igual que en el resto de la institucionalidad regional, el financiamiento procede fundamentalmente de la cooperación internacional y ha sido parte de proyectos puntuales como el Pairca II de la Unión Europea (2008-2014) y el Fondo España-SICA (2014-2017).

De esos proyectos, para efectos del presente análisis interesa mencionar el contenido del informe de evaluación del Pairca II. En su resultado 2, denominado “Fortalecimiento de capacidades de instituciones regionales”, ese documento reporta que el apoyo brindado se dirigió al fortalecimiento técnico-político del CC-SICA, mediante la elaboración de un reglamento sobre su facultad consultiva, la capacitación de sus miembros y la reactivación de los capítulos nacionales. En este componente destacan logros como la formulación de un plan de sostenibilidad económica, una estrategia de comunicación, un plan estratégico con horizonte al año 2017 y los planes operativos para los comités consultivos de cada país. En cuanto al resultado 3, “Mejoras en la participación de la sociedad civil en el proceso de integración”, el informe indica que si bien el CC-SICA

logró obtener un espacio en el Consejo de Ministros del Sistema, su capacidad de incidencia es limitada debido a los escasos recursos humanos y financieros con que cuenta. Además, las quince organizaciones de la sociedad civil que participaron en el Pairca II consideran que el Comité es poco representativo y coinciden en señalar su débil influencia en las instancias de toma de decisiones (Castillo y Venezia, 2015).

En cuanto a las relaciones con el sector privado, un hito importante fue la participación de las principales cámaras empresariales de la región en la cumbre celebrada en Punta Cana en 2014, donde presentaron una serie de temas prioritarios para ese sector, entre ellos aduanas,

infraestructura, obstáculos al comercio, estándares sanitarios, fitosanitarios y legales, aprobación y reconocimiento mutuo de registros.

Por otra parte, la Sieca anunció la creación del Comité Institucional de Responsabilidad Social, que será liderado por la Dirección Ejecutiva de esa Secretaría, con el apoyo de la Red Integrarse y el Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial (CentraRSE) de Guatemala. También han continuado los acercamientos entre entidades del SICA y la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FedepriCap), que agrupa a cerca de 150.000 empresas y busca facilitar el

comercio intrarregional y el mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores.

Así pues, las relaciones entre el sector privado y el SICA han trascendido los temas económicos y se han ampliado a áreas no tradicionales. Se han creado canales de participación más sistemáticos, con lo cual se apunta a un mayor involucramiento del empresariado en el quehacer de la institucionalidad regional. Pese a ello, representantes de este sector resienten que varios de los asuntos planteados tienen más de una década de estar en discusión, sin que se hayan logrado avances significativos (Sánchez, 2000; E: Daboud, 2014).



NOTA ESPECIAL

Los intereses estratégicos de los países en “lo regional”

Introducción

Este apartado busca identificar y caracterizar los intereses que subyacen a las relaciones sociales, económicas, ambientales y políticas entre los países centroamericanos. ¿Por qué es relevante este ejercicio? La integración regional es un proceso político en el que interactúan distintas visiones y prioridades nacionales. Esos factores, que en muchos casos no son explícitos, determinan el curso del diálogo y la negociación. De ahí la importancia de conocerlos y analizarlos. Aceptar con propósito constructivo esa pluralidad de visiones e intereses es un paso adelante. Aunque no zanja las distancias entre las naciones, puede aportar una dosis de realismo y sentido estratégico a las dinámicas de la política exterior y la integración regional.

En una región constituida por países pequeños y diversos, es necesario prestar atención a las afinidades y diferencias, para optimizar esfuerzos y viabilizar procesos de diálogo, negociación y acción conjunta, tanto en el marco del proceso de integración como en los espacios de cooperación bilateral.

Además de identificar y dimensionar la intensidad de los vínculos existentes entre los países, el presente análisis busca aportar elementos para valorar los beneficios potenciales de facilitar y fortalecer ese intercambio a partir de la integración y las acciones regionales⁴⁸.

Antecedentes

Este ejercicio busca complementar dos esfuerzos previos realizados por el Proyecto Estado de la Región para mejorar el conocimiento sobre Centroamérica, las dinámicas transnacionales que determinan las relaciones entre los países y su rol en los procesos de integración regional. El primero, de 1999, documentó diversas visiones sobre Centroamérica, y el segundo, de 2014, identificó una serie de temas prioritarios que configuran agendas para el desarrollo humano sostenible de la región.

Las visiones sobre Centroamérica

El *Primer Informe Estado de la Región* (1999) intentó responder la pregunta ¿qué es Centroamérica?, con base en entrevistas en profundidad a 53 personas en las siete naciones del Istmo y cerca de veinte ensayos sobre las agendas políticas de algunos actores sociales cuyo comportamiento tiene repercusiones regionales. Ello permitió identificar diversas visiones sobre Centroamérica y el tipo de integración posible y necesaria (cuadro 7.21).

Agendas estratégicas sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica

En 2014 se analizaron los resultados de la consulta efectuada en 2013 para definir el temario de este Informe, con el fin de conocer las agendas regionales⁴⁹ que subyacen a la identificación de temas prioritarios que hicieron las cerca de cua-

trocientas personas participantes. Este trabajo buscó, además, documentar puntos de conflicto y convergencia, elementos clave cuando se realizan procesos de negociación y búsqueda de acuerdos⁵⁰.

El primer hallazgo de ese análisis es que en Centroamérica existen siete agendas de desafíos estratégicos para el desarrollo humano sostenible. Todas tienen un denominador común: el tema de la inseguridad ciudadana, que se combina con al menos uno más, diferente en cada caso. En segundo lugar, hay cuatro agendas que tienen una condición de “complementariedad natural”, pues contienen prioridades distintas pero convergentes, es decir, objetivos estratégicos que, al ser alcanzados, refuerzan el logro de otro objetivo estratégico. Dos agendas presentan divergencias que podrían implicar cierto grado de fricción, pero manejable, debido a que también hay intereses concordantes sobre los cuales sería posible construir acuerdos y, al mismo tiempo, crear mecanismos para procesar las diferencias. Esto no significa que en la práctica los actores quieran o sean capaces de dirimir el conflicto, sino que existe la posibilidad objetiva de lograr avances a partir de las coincidencias. Por último, hay una agenda que se considera “de indiferencia”, pues la componen dos temas que “no se tocan” entre sí, positiva o negativamente (PEN, 2014).

NOTA ESPECIAL

CUADRO 7.21

Síntesis de las visiones sobre Centroamérica

Dimensiones	Visión morazánica	Visión cartaga	Visión caribeña	Visión externa	Visiones ausentes
Premisa	Unidad histórica y cultural	Obligaciones entre nosotros y el resto	Centroamérica está de espaldas al Caribe	Unidad geográfica y económica de Centroamérica	
Sentido de pertenencia	Patria grande	Centroamérica es el vecindario común, pero no causa común	Cerca pero no parte de Centroamérica	No tiene	Centroamérica no es para nosotros
Autodefinición	Todos somos centroamericanos	Vivimos en Centroamérica, pero somos distintos	Somos caribeños, centroamericanos son los del Pacífico	No somos centroamericanos	Somos los excluidos
Principal problema de Centroamérica	Carencia de un proyecto nación	Pobreza y militarismo del resto del istmo	Pobreza y aislamiento con respecto a otras zonas del hemisferio	Barreras al flujo de inversiones y comercio	
Importancia de la integración regional	Paso para la reunificación y requisito para el progreso	Mejorar la competitividad e incrementar las oportunidades comerciales	Opción adicional para libre comercio	Eliminación de barreras para un mercado regional	Oportunidad para reclamar mayores derechos
Aspiración de la región	Centroamérica sin fronteras, pacífica y próspera	Región de paz y cooperación compuesta por países soberanos	Cumplir con vocación ístmica		

Fuente: PEN, 1999.

Así pues, las agendas y sus temas prioritarios son los siguientes:

- Agenda 1: Inseguridad ciudadana y educación (“Inclusión educativa”).
- Agenda 2: Inseguridad ciudadana, integración e institucionalidad regional (“Integracionista”).
- Agenda 3: Inseguridad ciudadana y cambio climático (“Ambientalista”).
- Agenda 4: Inseguridad ciudadana y estilo de desarrollo humano (“Refundacional”).
- Agenda 5: Inseguridad ciudadana y empleo (“Empleo”).
- Agenda 6: Inseguridad ciudadana y crecimiento económico (“Pro crecimiento”).
- Agenda 7: Inseguridad ciudadana, gobernabilidad y participación ciudadana (“Gobernabilidad”).

Las agendas 1, 5, 6 y 7 se ubican en el escenario que aquí se ha denominado de “complementariedad natural”: coinciden en la preocupación por la inseguridad ciudadana y sus otras prioridades –la ampliación de la cobertura y calidad de la educación, la creación de empleo, el impulso al crecimiento económico y el fortalecimiento de la gobernabilidad y la participación ciudadana, respectivamente– aunque disímiles, podrían articularse en políticas públicas diseñadas de tal modo que los avances en un ámbito propicien mejoras en el otro; por ejemplo, una estrategia que combata la inseguridad ciudadana mediante acciones que requieran la participación de las comunidades, con el apoyo técnico de las instituciones nacionales y locales, o bien una

iniciativa para fortalecer la educación y generar empleo que incluya un programa de reducción de la vulnerabilidad social, en especial de las y los jóvenes, quienes, influidos por el contexto de alta inseguridad, se involucran en actividades ilícitas y violentas. Este enfoque supone un abordaje mucho más amplio de las políticas de seguridad ciudadana y evidencia una mayor conciencia de las personas consultadas, de que la “mano dura” no alcanza para enfrentar en todas sus dimensiones y complejidad los factores determinantes de la inseguridad en Centroamérica.

Con respecto a la definición de un nuevo estilo de desarrollo (agenda 4), existen visiones contrapuestas que podrían generar conflictos. Algunas personas privilegian lo económico sobre lo social, mientras otras plantean la necesidad de “refundar” o modificar de manera estructural el rumbo

NOTA ESPECIAL

seguido por los países. Esta situación podría limitar el logro de acuerdos, o al menos requeriría un esfuerzo de diálogo mayor. No obstante, si el proceso fuera exitoso, tendría un amplio impacto, pues probablemente afectaría múltiples dimensiones del desarrollo humano sostenible.

El tema que se vislumbra como el más problemático es el de la integración y la institucionalidad centroamericanas (agenda 2), debido a que implica trascender del plano nacional al regional en cuanto a visiones y actores, y además porque entre quienes apoyan esta agenda existen posiciones diversas y hasta cierto punto divergentes, sobre el rol del SICA y las capacidades materiales y políticas de la integración para enfrentar los desafíos regionales.

Finalmente, la agenda 3 ha sido llamada “de indiferencia”, pues las acciones o preocupaciones asociadas al mejoramiento de la seguridad ciudadana no tienen relación con el tema del cambio climático.

Metodología

Para identificar los intereses nacionales se revisaron agendas, discursos, propuestas y otros documentos oficiales en los que los países señalan énfasis o prioridades en sus relaciones con sus vecinos y el proceso de integración regional, en particular los instrumentos de política exterior (recuadro 7.6). Ello se complementó con la sistematización y procesamiento de información estadística sobre el intercambio y los vínculos intrarregionales, algunos ya documentados en otros capítulos de este Informe, para valorar cuán relevantes son, en la práctica, las prioridades expuestas discursivamente.

De acuerdo con la Real Academia Española, un interés es “el valor de algo”, o bien “una conveniencia o beneficio en el orden moral o material” (RAE, 2016). Para los propósitos de este análisis, y con base en la revisión

RECUADRO 7.6

Fuentes de información y limitaciones para determinar los intereses estratégicos de los países con respecto a Centroamérica

Para documentar los temas de interés para cada país en el contexto de la integración regional era necesario analizar, en la medida de lo posible, los elementos que dan sustento a la construcción de la política exterior. Con ese propósito, para cada país, se procuró revisar los siguientes instrumentos:

- Planes de gobierno o planes nacionales de desarrollo de las últimas dos administraciones.
- Agendas o informes de las últimas dos Presidencias pro Tempore del SICA.
- Discursos de la Presidencia o la Cancillería en reuniones del SICA y actos de toma de posesión.
- Propuestas clave planteadas a la región.
- Memorias de labores de las Cancillerías y documentos oficiales sobre política exterior.
- Noticias sobre política exterior enfocadas en Centroamérica y el proceso de integración, publicadas en los últimos años.

Además se realizaron búsquedas exhaustivas en fuentes académicas como universidades y centros de estudios, para identificar publicaciones sobre la política exterior de los países.

Se construyeron bases de datos con la información disponible en internet, la cual fue analizada para cada país. El alcance de ese ejercicio se vio limitado por los siguientes factores:

- Escasa información sobre las agendas de las Presidencias pro Tempore; solo se pudo documentar la última presidencia para cada país (2011-2014).
- La información disponible sobre Belice y República Dominicana fue mucho menor que la obtenida para los demás países, lo cual prácticamente imposibilitó los análisis respectivos.
- Son pocos los discursos completos disponibles, tanto de toma posesión como de las cumbres de presidentes o las Cancillerías.
- También se encontraron pocas publicaciones especializadas en política exterior, sobre todo en los casos de Honduras, Belice y República Dominicana. Es probable que la producción académica en esta materia esté limitada a pequeños círculos de expertos y su divulgación se realice mayormente por medios impresos.

Fuente: Segura, 2015a.

de los documentos oficiales y la información disponible, se cataloga como interés nacional aquel tema que de manera explícita un país ha definido como prioritario, o que lo vincula fuertemente ya sea con sus vecinos o con los asuntos de interés regional. Se considera que un interés es estratégico cuando tiene una

importancia decisiva para el desarrollo de una nación, ya sea por su magnitud en un determinado ámbito (por ejemplo, el peso relativo de las exportaciones intrarregionales en el comercio exterior total) o por su impacto, real o potencial, positivo o negativo, sobre la situación del país.

NOTA ESPECIAL

Panorama general

Con distintos niveles de prioridad, para todas las naciones centroamericanas, excepto Panamá, la integración aduanera es un punto clave de su agenda; en segundo lugar están los temas ambientales y de desarrollo sostenible, y en tercer lugar la inseguridad.

El estudio realizado no muestra intereses expresamente contrapuestos entre los países, un aspecto favorable para el proceso integrador como un todo, pero que no debe entenderse como ausencia de intereses en competencia.

Dos áreas presentan la mayor coincidencia de intereses estratégicos nacionales: la integración económica, centrada en la promoción del comercio intrarregional, y el medioambiente, con énfasis en la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático. Esto no es de extrañar, puesto que todos los países han apostado por el comercio internacional y la inserción en la economía mundial como motores de su crecimiento económico, y parados de ellos –Guatemala y El Salvador– el mercado regional es el destino de más del 40% de sus exportaciones. Adicionalmente, la plataforma geológica que conforma el istmo centroamericano obliga a las naciones a actuar en conjunto, pues los fenómenos climatológicos y los ecosistemas no conocen fronteras. En anteriores ediciones este Informe ha documentado la alta vulnerabilidad a los desastres detonados por fenómenos naturales y los efectos del cambio climático que afecta a Centroamérica, de manera más aguda en la última década (PEN, 2011).

El tema de la seguridad también es prioritario en los planes nacionales de todos los miembros del SICA. No obstante, al analizar los objetivos individuales se notan diferencias, asociadas a la situación de cada país. No todo el Istmo enfrenta las mismas

urgencias; la violencia se concentra en las naciones del llamado “Triángulo Norte” y, a lo interno de ellas, en unos territorios más que en otros. Los grados de institucionalización de los entes a cargo de la seguridad y las políticas penales también difieren y limitan la búsqueda de acciones comunes.

Intereses compartidos

El análisis se organiza de acuerdo con las áreas en que convergen los intereses de tres o más países, es decir, aquellas en las que coinciden las prioridades expresadas en la política exterior y los documentos oficiales, o las que se reflejan en las estadísticas como efectivamente relevantes.

Comercio: el mercado regional es fundamental para El Salvador y Guatemala

El interés en el perfeccionamiento de la unión aduanera es compartido por todos los países, y concordante con la creciente de importancia que tiene el mercado regional para todos ellos. El comercio intrarregional es uno de los intereses estratégicos más evidentes de los miembros del SICA, puesto que desde hace más de dos décadas el intercambio entre las naciones centroamericanas ha mostrado una tendencia de crecimiento ininterrumpido, que incluso se mantuvo durante la crisis financiera de 2008 (véase el capítulo 4).

La importancia de la región se refleja sobre todo en las exportaciones. Centroamérica es uno de los diez principales mercados para las ventas externas de todos los países, especialmente para el sector de micro, pequeñas y medianas empresas, aunque con diferencias entre ellos. Para El Salvador y Guatemala ese fue el destino del 50,6% y el 43,8% de sus exportaciones totales de 2014, mientras que en Costa Rica y Panamá representó menos del 20%. Para Honduras y Nicaragua el mercado intrarregional tiene una relevancia media (24,4% y 21,8%, respectivamente). Cabe señalar que en el período 2010-2014, con excepción

de Panamá y Nicaragua, el peso relativo de las exportaciones hacia la región creció en todos los casos.

Además, aunque Centroamérica no es el mercado más importante para las exportaciones, sí es fundamental para algunas actividades productivas a lo interno de los países. Por ejemplo, los animales vivos y los productos de origen animal (carnes, huevos, lácteos) representan el 45% de las exportaciones nicaragüenses al resto de la región y el 32% en el caso de Panamá. Lo mismo sucede con la industria agroalimentaria de Costa Rica, cuyas ventas al Istmo representan el 28,2% de sus exportaciones intrarregionales.

En el caso de las importaciones el peso relativo de Centroamérica es menor. En 2014 las compras intrarregionales representaron alrededor de un 20% del total en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y un 15% en Guatemala, mientras que en Costa Rica y Panamá las proporciones fueron de tan solo 7% y 6%, respectivamente.

La balanza comercial sigue siendo negativa, pues en términos absolutos todos los países importan más de lo que exportan. Los productos de la industria agroalimentaria (preparaciones alimenticias, cereales, hortalizas y otros) concentran las compras intrarregionales, en proporciones que para Panamá y Nicaragua son de 29% y 25% del total importado, respectivamente, mientras que en Honduras, El Salvador y Guatemala rondan el 20% y en Costa Rica el 14%.

La revisión de los documentos de política pública en materia comercial permite distinguir dos grupos: por un lado, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica impulsan una mayor integración arancelaria a través de la unión aduanera, y por otro lado El Salvador y Panamá buscan posicionarse como centros logísticos y de servicios. Lo anterior tiene sentido para Guatemala y El Salvador, dado su gran dinamismo en el mercado regional, pero no

NOTA ESPECIAL

tanto para los demás países, donde los intercambios comerciales son más bien modestos.

La participación activa en el proceso de integración económica también se refleja en la cantidad de instrumentos jurídicos, estrategias y convenios que la región ha venido aprobando. Prácticamente todos los países han suscrito los veintitrés documentos asociados a la agenda comercial que se logró identificar para este análisis.

De acuerdo con el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013) de Costa Rica, actualmente la plataforma centroamericana evidencia limitaciones que afectan los intereses de los países. En primer lugar, la armonización de políticas comerciales ha sido insuficiente. A la par de negociaciones extrarregionales conjuntas, en los últimos años también se dieron negociaciones individuales dispersas que minaron el potencial del arancel común (Stuhldreher, 2004). Tampoco se han realizado acciones concertadas en la preparación de los países para ampliar la inserción económica internacional, con el manejo inteligente de sus fortalezas comparativas y una visión de largo plazo. En ese sentido, las negociaciones “hacia afuera” han distraído la atención de la profundización y fortalecimiento de la integración interna (Comex, 2008).

Energía: Guatemala es el principal proveedor, El Salvador el mayor comprador

Uno de los sectores más dinámicos de intercambio intrarregional es el de energía. La creación de normas e instituciones en el marco del Proyecto Mesoamérica ha permitido poner en operación del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac). Los datos reflejan la alta relevancia que tiene el mercado energético regional (MER) para Guatemala como el

principal generador y para El Salvador como el principal consumidor. La producción de Guatemala representó el 68% de las inyecciones regionales de energía en 2014, y El Salvador absorbió el 44% del total de los retiros (gráfico 7.4). La participación de Honduras, Costa Rica y Panamá en los retiros de energía oscila entre 13% y 22%. Cabe destacar que El Salvador, coherente con sus niveles de consumo, impulsa el fortalecimiento del MER con miras a lograr reducciones en los costos (Segura y Arias, 2015).

Ambiente: profunda implicación de todos los países

Los recursos naturales y los ecosistemas de Centroamérica trascienden las fronteras nacionales y están fuertemente interconectados. De acuerdo con el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), el Istmo posee 281.593,7 km² de

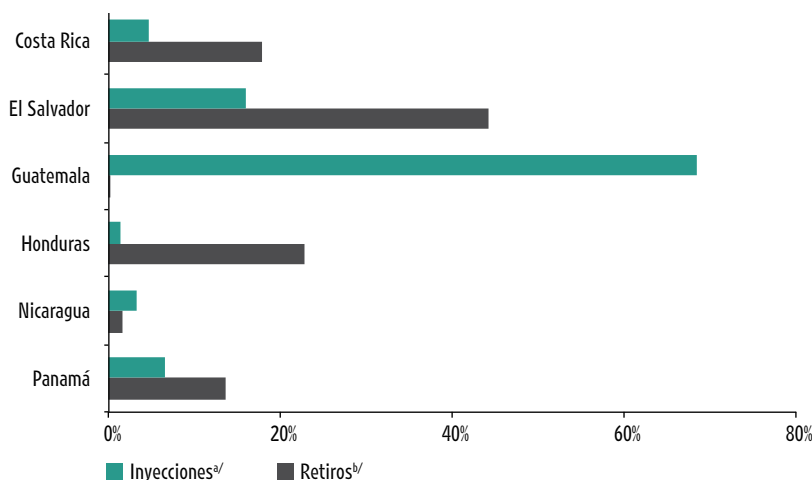
cuencas compartidas, alrededor de un 35% de su territorio. Las más grandes son las de los ríos Usumacinta y San Juan, y los países con más superficie en cuencas compartidas son Guatemala y Honduras. Esas cuencas poseen una gran riqueza cultural, hídrica y biológica, y es por ello que en varias de ellas se han delimitado áreas protegidas: entre Belice y Guatemala, Guatemala y México, Honduras y Nicaragua, Costa Rica y Nicaragua y Costa Rica y Panamá. Estas áreas representan un 48% de las zonas bajo protección del Istmo.

Además de las cuencas, Guatemala, Honduras y Belice comparten el arrecife mesoamericano, una ecorregión que se considera sobresaliente por su patrimonio natural, de alta prioridad para la conservación. Es el segundo sistema arrecifal más grande del planeta y

GRÁFICO 7.4

CENTROAMÉRICA

Participación de cada país en las inyecciones y retiros en el mercado eléctrico regional, por país. 2014
(porcentajes)



a/ Ventas de energía.

b/ Compras de energía.

Fuente: Elaboración propia a partir de CRIE, 2015.

NOTA ESPECIAL

se extiende más de mil kilómetros a lo largo de la costa del mar Caribe, desde el norte de la península de Yucatán, en México, hasta las Islas de la Bahía en Honduras. Incluye un complejo sistema de humedales costeros, lagunas, manglares y pastos marinos de importancia para el forrajeo y reproducción de más de 60 especies de corales, 350 especies de moluscos y 500 especies de peces (PEN, 2008b).

Dado que Centroamérica es una plataforma geológica compartida por siete países, no es de extrañar que se promuevan iniciativas de conservación y gestión de los recursos naturales de alcance regional, entre ellas el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas y el Corredor Biológico Mesoamericano.

El cambio climático es un reto que hace explícita la interdependencia de la región y agudizará sus históricamente altos niveles de riesgo y vulnerabilidad. Debido su ubicación geográfica, Centroamérica es muy sensible a los efectos de este fenómeno, en tanto las variaciones en la temperatura y en el patrón de lluvias inciden de manera

directa sobre la biodiversidad, la agricultura, el recurso hídrico y la cobertura forestal, entre otros. De acuerdo con el índice de riesgo climático global, Honduras, Nicaragua y Guatemala están entre los diez países del mundo que fueron más afectados por el cambio climático durante el período 1994-2013 (Kreft et al., 2014). Asimismo, los países del norte de la región ocupan los primeros lugares de América Latina y el Caribe en los índices de vulnerabilidad y sensibilidad, que incluyen no solo el grado de exposición a los impactos del cambio climático, sino también las condiciones socioeconómicas que inciden sobre un mayor o menor grado de adaptación de los países (véase en el capítulo 5 el recuadro “Impactos de la sequía en Centroamérica” y el análisis sobre la gestión del riesgo de desastres).

Migraciones: flujo intrarregional se concentra entre Costa Rica y Nicaragua

Contrario a lo que sucede en la mayoría de regiones integradas del mundo, el tránsito de las y los centroamericanos a lo interno de la región está regulado. Aun

así, hay un flujo creciente y cotidiano de personas que se mueven de un país a otro por trabajo o placer.

El tema de las migraciones aparece reiteradamente en múltiples documentos de política exterior, pero con enfoques divergentes. En 2005, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (el bloque conocido como CA-4) suscribieron un acuerdo de procedimientos migratorios que permite la emisión de una visa única centroamericana y la libre movilidad de personas entre esas naciones. No obstante, esos países son los principales expulsores de población. Tal como se documenta en el capítulo 2 de este Informe, en 2015 cerca de cuatro millones de centroamericanos, un 8% de la población regional, vivían fuera de sus países de origen, el 82% de ellos en Estados Unidos y la mayoría procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras. A lo interno del Istmo los flujos más intensos se dan entre Costa Rica y Nicaragua: el 90% de los migrantes centroamericanos residentes en el primer país son nicaragüenses (cuadro 7.22). Aunque la migración es un

CUADRO 7.22

CENTROAMÉRICA

Flujos migratorios intrarregionales por país de origen y destino. 2013 (porcentajes)

País de destino	País de origen							Total recepción en la región
	Belice	Costa Rica ^{a/}	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	
Belice			21,6	54,2	11,0	n.d	n.d	37.077
Costa Rica	8,2		20,7	6,8	9,4	90,3	90,6	334.786
El Salvador	19,6	4,3		22,4	27,4	2,3	2,9	29.745
Guatemala	51,1	5,5	35,3		19,0	2,4	1,9	36.712
Honduras	15,3	3,0	12,2	8,4		1,7	1,9	16.399
Nicaragua	1,5	54,4	4,8	4,6	30,2		2,7	28.536
Panamá	4,3	32,8	5,3	3,5	3,1	3,3		23.247
Cantidad de personas que migraron hacia la región	1.710	20.308	51.878	39.181	42.142	336.078	15.205	

a/ No se dispone de información para Belice.

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de DAES-ONU, 2013.

NOTA ESPECIAL

proceso de larga data en la región, en el caso de El Salvador la proporción de migrantes representa el 21,2% de su población total.

En este contexto, para los países del llamado “Triángulo Norte” la acción conjunta (como los bloques CA-3 y CA-4 y como región) es fundamental para mejorar su incidencia y posicionamiento en la agenda migratoria de los Estados Unidos. A nivel centroamericano las migraciones están en todas las agendas bilaterales pero, dada la magnitud de los flujos, debería ser un aspecto central de la política exterior entre Nicaragua y Costa Rica. Como han señalado varios estudios (PEN, 2001; Monge et al., 2011), este vínculo genera beneficios económicos para ambos países: Costa Rica recibe mano de obra fundamental para los sectores agropecuario, de construcción y de servicio doméstico, al tiempo que ese empleo es la fuente de importantes remesas que ingresan a la economía nicaragüense.

Aunque en menor volumen, también hay migraciones entre otros vecinos. En 2013, de las personas que migraron a otro país de la región desde Costa Rica, el 87% se dirigió a Nicaragua y Panamá. Los flujos entre Guatemala y Belice también son intensos y representan más del 50% de los migrantes que salen de cada una de esas naciones hacia el resto del Istmo. El 30% de los hondureños que van a otro país de la región tiene como destino Nicaragua, mientras que un 35% de los salvadoreños se desplaza hacia Guatemala.

Seguridad: asunto prioritario para todos, pero en distinta magnitud

La seguridad ciudadana es, como se ha venido mencionando, el principal interés de todos los países del Istmo. Una grave escalada de violencia ha erosionado el tejido social y ha llevado a que Centroamérica sea considerada la región más violenta del mundo

entre aquellas que no están en guerra. Sin embargo, esta problemática se manifiesta con distintas intensidades: mientras en Honduras la tasa de homicidios fue superior a 66 por 100.000 habitantes en 2014, en Nicaragua y Costa Rica es inferior a 10 (véase el capítulo 6). Pese a las diferencias, la acción conjunta es fundamental, debido al carácter transnacional de las dinámicas del narcotráfico y el crimen organizado que afectan a la región.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), ya reseñada en una sección anterior de este capítulo, es una iniciativa que demuestra la convergencia de intereses de los países en esta materia, pero no sustituye las acciones bilaterales y el intercambio de información para potenciar los esfuerzos de investigación y persecución de los delitos. No obstante, el hecho de que Costa Rica y Panamá no tengan ejércitos genera diferencias en cuanto al rol de la fuerza militar como parte de las políticas públicas en esta materia. Además, la erradicación de los factores de riesgo social asociados a la inseguridad y la violencia tienen particularidades que requieren abordajes diferenciados a nivel nacional, e incluso a lo interno de cada uno de los países.

Relaciones internacionales: la región es una plataforma para relacionarse con el mundo

Centroamérica ha funcionado como plataforma para negociar acuerdos comerciales y acceder a mercados internacionales en condiciones que habrían sido difíciles de conseguir para los países en forma individual. Asimismo, la región es beneficiaria de programas de cooperación internacional que abarcan a todos los países, algunos de cuales, por sí solos, no calificarían para recibirlos.

Los beneficios obtenidos por la región en su conjunto se remontan a los años ochenta, con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, del gobierno estadounidense de Ronald Reagan. En el contexto de la Unión Europea, Centroamérica

consiguió un trato preferencial para exportar bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el SGP-Plus. Además, recibió un trato igual al que se daba a los países andinos en el esquema SGP-Drogas. En 2001 se logró el fortalecimiento de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Más recientemente, las naciones del Istmo negociaron en bloque los tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, la Caricom, República Dominicana y Chile, así como un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (White, 2008; cuadro 7.23).

Casi todos los mecanismos regionales suscritos por Centroamérica como bloque son acuerdos de liberalización comercial, lo que demuestra el atractivo que tiene el Istmo como un mercado de 45 millones de personas. Desde 2001, cuando iniciaron las negociaciones, aún inconclusas, para el tratado de libre comercio con Canadá, hasta 2015, cuando se anunció una iniciativa similar con Corea del Sur, este tema ha dominado la agenda internacional hacia Centroamérica.

Desde esta perspectiva, para los socios de otras regiones efectuar negociaciones conjuntas con el Istmo es una vía para acceder a la totalidad del mercado, en lugar de hacerlo individualmente con cada país. Y para las naciones centroamericanas la posibilidad de actuar como bloque no solo maximiza los beneficios de la inserción comercial, sino que da mayor solidez a la posición negociadora, a partir de una estrategia común.

En lo que concierne a la cooperación externa, la región es receptora de fondos que benefician a todos los países, incluidos Costa Rica y Panamá, que por haber sido calificados como de renta media solo pueden acceder a esos recursos por vías indirectas. En las secciones anteriores se dio cuenta de la magnitud del apoyo que reciben el SICA y sus distintos órganos de los

NOTA ESPECIAL

CUADRO 7.23

CENTROAMÉRICA

Tratados y acuerdos internacionales negociados como bloque regional

Nombre	Estados incluidos	Fecha de firma/ratificación
Libre comercio		
Tratado de libre comercio entre Canadá y los países del CA-4	El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	En 2001 se anunció el inicio de las negociaciones, las cuales se vieron interrumpidas por las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos. El proceso se reactivó en 2009 y aún no ha finalizado.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana	Entró en vigencia en todos los países el 1 de enero de 2009.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica y Chile	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	En vigencia para todos los países desde el 19 de octubre de 2012.
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	El capítulo comercial está vigente para todos los países desde 2013. El resto del acuerdo entrará en vigencia cuando los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea finalicen los procedimientos de ratificación.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica y México	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	En vigencia para Nicaragua desde 2012 y para el resto de países desde 2013.
Tratado de libre comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio ^{a/} y los Estados centroamericanos	Costa Rica, Guatemala y Panamá	Planteado en 2011 para Costa Rica, Panamá y Honduras. En los dos primeros países el acuerdo entró en vigencia en su totalidad en 2014. Honduras aún se encuentra en negociaciones. Guatemala se adhirió al tratado por medio de un protocolo firmado en 2015.
Tratado de libre comercio entre Centroamérica y Corea del Sur	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	En 2015 se anunció el inicio de las negociaciones.
Seguridad		
Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (Carsi, por su sigla en inglés)	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	Su implementación comenzó en 2008, originalmente en el marco de la Iniciativa Mérida, financiada por Estados Unidos.
Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (Sefro)	Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá	Inició en 2010. Es ejecutado por la Secretaría General del SICA con financiamiento de la Unión Europea.

a/ Integrada por Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein.

Fuente: Elaboración propia a partir de OEA, 2015; Sicaít, 2015; Meyer y Seelke, 2015 y Delegación de la Unión Europea en El Salvador, 2010.

NOTA ESPECIAL

donantes internacionales, con objetivos que abarcan a todos o la mayor parte de los miembros del Sistema.

Intereses en competencia hacia afuera de la región

Tal como se analizó en el apartado anterior, aunque con distinta intensidad y características, los países comparten intereses con sus vecinos y con las dinámicas regionales, pero también compiten en algunos ámbitos. En este apartado se abordan dos de ellos: la atracción de inversión extranjera y el desarrollo de megaproyectos de infraestructura y logística para el comercio.

Inversión extranjera directa: El Salvador es el principal receptor, Panamá el mayor inversionista

La inversión extranjera directa (IED), junto con el comercio de bienes, servicios y energía, son componentes fundamentales de los vínculos económicos entre las naciones centroamericanas. La IED intrarregional representa una proporción baja en relación con la que llega del resto del mundo, excep-

to en El Salvador, que fue el destinatario del 20,5% del total de la IED intrarregional durante el período 2010-2014. No obstante, en términos absolutos Costa Rica y Honduras fueron los que recibieron los mayores flujos de inversión de sus vecinos (cuadro 7.24).

En el mismo período, Panamá fue el país que más invirtió en la región, seguido por Guatemala y, en menor medida, por Costa Rica. El principal destino de las inversiones panameñas fue Costa Rica y viceversa. Honduras destaca como el segundo destino de las inversiones panameñas y costarricenses, y el primero de las guatemaltecas. Pese a esta dinámica, a diciembre de 2015 el Tratado de Inversión y Comercio de Servicios y su respectivo Protocolo aún no habían sido ratificados por Costa Rica y Panamá.

Logística: la competencia por los canales secos y las grandes obras de infraestructura

En el último quinquenio, casi todos los países del Istmo han anunciado la construcción de megaproyectos de infraestructura (puertos, carreteras, canales secos), que facilitarían el trán-

sito de mercaderías entre el Atlántico y el Pacífico, aprovechando así la condición geoestratégica privilegiada que tiene Centroamérica. De esta forma se concretaría la aspiración de varios de ellos, de convertirse en centros logísticos para la atracción del comercio y la inversión. Sin embargo, esto genera una competencia de intereses, dada la similitud que existe entre algunos de los proyectos.

Estas propuestas comparten varias características, como la falta de acceso público a los estudios de factibilidad, la dependencia total de financiamiento externo, especialmente chino, la desconexión con el fomento de actividades productivas que aprovechen los recursos humanos de la región –dado que los servicios de centros logísticos no son intensivos en generación de empleo– y la desvinculación con un plan conjunto de desarrollo de megainfraestructura, en una región que, por sus limitaciones económicas, no debería permitirse la duplicación de esfuerzos en este y otros ámbitos.

A manera de recuento descriptivo se presentan aquí esas iniciativas, pese

CUADRO 7.24

CENTROAMÉRICA

Flujos de inversión extranjera directa, por país emisor y receptor^{a/}. 2010-2014 (millones de dólares)

País receptor	País emisor						IED recibida del resto de la región	
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total	Porcentaje de la IED total
Costa Rica		82,3	115,5	36,8	164,2	452,6	851,4	7,9
El Salvador	13,6		40,0	50,2	7,6	78,3	189,7	20,5
Guatemala	55,5	65,9		37,9	13,8	76,2	249,3	2,4
Honduras	196,0	118,1	266,2		31,5	224,0	835,9	8,1
Panamá ^{b/}	217,9	62,2	78,3	36,5	10,3		405,2	3,0
IED del país en el resto de la región	483,0	328,5	500,0	161,4	227,4	831,1		

a/ No existen datos de recepción de IED para Nicaragua y Belice, lo que afecta el resultado de la emisión total por país.

b/ Los datos corresponden al período 2010-2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Bancos Centrales de los países y la Contraloría General de la República de Panamá.

NOTA ESPECIAL

a que no en todos los casos se cuenta con información completa sobre el estado actual de las obras. Tampoco se puede dar cuenta –por razones de espacio– de las discusiones que se han generado a lo interno de los países, pues en algunos de ellos los proyectos han sido objeto de serias críticas de grupos locales, especialmente comunidades autóctonas y organizaciones ambientalistas.

El gran canal de Nicaragua. El canal nicaragüense será tres veces más largo que el de Panamá. También será más ancho y profundo, para que puedan transitar por él los gigantes buques de contenedores de última generación. Con una longitud de 278 kilómetros, la obra está valorada en 50.000 millones de dólares y se espera que su construcción demore cinco años. La empresa china HKND es la concesionaria del proyecto y administrará el canal por cien años, según una ley aprobada por la Asamblea Nacional. El inicio de las obras, previsto originalmente para el 2015, fue diferido al 2016; estas incluyen la construcción de carreteras y puertos capaces de recibir el equipo pesado que requiere el desarrollo del proyecto. Una vez terminado el canal, en 2020, se planea instalar zonas de libre comercio, complejos turísticos y un nuevo aeropuerto internacional.

Canal interoceánico de Guatemala. Esta obra abarcará una franja de tierra de 372 kilómetros entre los litorales Pacífico y Atlántico de Guatemala, para permitir el transbordo interoceánico en Centroamérica. Contará con una infraestructura moderna y técnicamente adecuada para el atraque de buques Súper Post Panamax (capacidad superior a la actual y futura del Canal de Panamá). Su costo se ha estimado en 10.000 millones de dólares.

Corredor tecnológico de Guatemala. En julio de 2013 el Presidente de la República declaró el proyecto “de utilidad pública e interés nacional” y se presentó a la Compañía Eurogas como primer inversionista. Este corredor se convertiría en una alternativa al Canal de Panamá para el flujo de mercancías. La obra se calcula en 9.000 millones de dólares y comprende:

- **Infraestructura:** un aeropuerto, dos puertos marítimos, cinco oleoductos para hidrocarburos y gas, dos líneas ferroviarias de última generación, zonas industriales a lo largo del corredor y una carretera de 372 kilómetros para uso público. Se estima que estas obras se completarán en 2019.
- **Estructura social:** el corredor beneficiaría a 1,5 millones de personas. En su implementación estarían involucrados 3.583 propietarios de tierras, al menos 1.600 consejos comunitarios de desarrollo y 224 comunidades de 46 municipios.

Canal seco de Honduras. El Gobierno ha anunciado la construcción de un canal seco entre puerto Castilla, en la costa atlántica (con una profundidad de 41,5 metros) y Amapala, en la isla de El Tigre, localizada en el golfo de Fonseca, en la costa pacífica (profundidad de 32,5 metros), que permitiría el atraque de barcos de 300.000 toneladas con calado seguro. El proyecto tiene un costo estimado de 20.000 millones de dólares, e incluye un ferrocarril de alta velocidad que sería alimentado con la fuerza “mareomotriz” producida por una planta instalada en el golfo de Fonseca, además de una refinería en puerto Castilla, un oleoducto, un astillero y una red de fibra óptica. Tanto el diseño del proyecto como su construcción estarán a cargo de la empresa China Harbour Engineering Company.

Canal seco de Costa Rica. La idea de este megaproyecto se originó en los años ochenta y ha sido retomada en fecha reciente, a raíz de una propuesta presentada al Consejo de Concesiones por dos consorcios internacionales: Tren Interoceánico Continental (Tico) y Amega Americas Gateway Development Corporation, ambas de capital norteamericano con socios costarricenses. El objetivo es unir el océano Pacífico con el mar Caribe por medio de un ferrocarril dedicado exclusivamente al transporte de contenedores, utilizando las llanuras del norte del país. Se pretende que por esta ruta transiten mercaderías provenientes de buques de carga de hasta 20.000 contenedores, que por su magnitud no pueden atravesar el Canal de Panamá, incluso con la ampliación que se está realizando.

Panamá. Su canal interoceánico de 80 kilómetros, construido a principios del siglo XX, se encuentra en proceso de ampliación con una inversión de 5.000 millones de dólares. En febrero de 2015 el Gobierno anunció que se realizarán estudios técnicos para determinar la viabilidad de construir un canal seco intermodal entre puerto Armuelles, en el Pacífico, y un puerto complementario en Bocas del Toro, en el Atlántico. La Autoridad Marítima de Panamá se enfocará primero en determinar el modelo de negocio más factible para el proyecto, así como los tipos de mercancías, la cantidad de carga y a qué lugares se movilizarían.

A lo anterior cabe agregar que el Gobierno de México anunció que está trabajando en la construcción de un canal interoceánico en el istmo de Tehuantepec, entre el puerto de Salina Cruz y Coatzacoalcos, con una vía férrea de aproximadamente 300 kilómetros de largo. Y en Colombia en 2011 la Corporación Ferroviaria de China inició estudios de factibilidad para llevar adelante una iniciativa similar.

NOTAS

- 1** Desde el estudio *La integración centroamericana y la institucionalidad regional* (BID y Cepal, 1998) hasta la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional, surgida de la Cumbre Extraordinaria del 26 de febrero de 2004 y la XXIV Reunión Ordinaria de Presidentes, del 29 de junio de 2004. En varias cumbres posteriores se acordaron reformas puntuales, la mayoría producto del trabajo de la citada comisión. Destacan en este sentido, por la cantidad de acuerdos tomados, la XXV Cumbre Ordinaria, de diciembre de 2004, la declaración "Hacia el fortalecimiento de la institucionalidad regional", emitida en la XXIX Cumbre Ordinaria, y la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA sobre la Institucionalidad Regional, del 20 de febrero de 2008.
- 2** Este capítulo fue editado en los primeros meses del 2011, por lo que no recoge información sobre los trabajos preparativos para esa conferencia.
- 3** En 2011 se produjo una crisis alrededor de la designación del titular de la Sieca (reportada en el *Cuarto Informe Estado de la Región*) y en 2013 fue necesario extender por seis meses el plazo del secretario general del SICA, debido a que los países no lograban un consenso sobre este nombramiento.
- 4** La inclusión de República Dominicana como miembro asociado del SICA ha presentado problemas semánticos en la denominación de los distintos órganos de la integración, por cuanto, si se utiliza el adjetivo "centroamericano", se estaría excluyendo a ese país caribeño. En las comunicaciones oficiales se ha optado por hablar de "miembros del SICA". Para efectos de este Informe, al citar "los órganos centroamericanos" se sobreentenderá, cuando corresponda, la participación de República Dominicana.
- 5** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas y comunicaciones personales", de la bibliografía de este capítulo.
- 6** El tema de las tres grandes olas reformistas fue desarrollado en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) y en Herdocia, 2013.
- 7** En Salazar, 2015, se puede encontrar una recopilación detallada de las reformas efectuadas.
- 8** En el informe final del Pairca se reconoce que no fue posible articular el trabajo con otras iniciativas focalizadas en las reformas institucionales (el proyecto gestionado por la delegación de la Unión Europea en Guatemala y ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país, el proyecto regional Sefro o los proyectos del Fondo España-SICA). Dicho informe señala que "esas sinergias deberían haber sido la consecuencia de un proceso de planificación global entre programas y proyectos que tienen la integración centroamericana como esencia y el fortalecimiento institucional como fundamental área de trabajo" (Castillo y Venezia, 2015).
- 9** Estados Unidos ha tenido un importante rol en este proceso, pues optó por brindar recursos financieros y técnicos para la ejecución de estas iniciativas en un marco distinto al de la ESCA.
- 10** Por ejemplo, durante el período en que Costa Rica ocupó la Presidencia *pro tempore* del Sistema, el canciller Castillo manifestó que uno de los puntos que más preocupa sobre el estado actual del SICA es la ausencia de controles financieros y la falta de información sobre los presupuestos de esta densa red de organismos e instituciones. Además de los aportes de cada uno de los ocho países miembros, el SICA recibe financiamiento de otros Estados que participan en calidad de observadores y fondos de la cooperación internacional para el desarrollo de proyectos específicos.
- 11** Para analizar el cumplimiento de la normativa en esta materia se visitaron las páginas web de todos los órganos y secretarías del SICA, en busca de informes de labores y datos asociados a procesos de planificación estratégica y operativa. En el caso de las instituciones especializadas el análisis se enfocó en las que atienden los temas de comercio regional, medio ambiente y seguridad.
- 12** Sin incluir los proyectos que apenas se están discutiendo con los donantes y que, por ende, no tienen fechas ni montos, e incluso podrían no ser aprobados.
- 13** La ERAS es una iniciativa en la cual se unieron los esfuerzos del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) para trabajar de manera coordinada y, además, crear una plataforma que permita integrar a múltiples actores de la región. Veintidós instituciones contribuyeron a la formulación de esta Estrategia (PEN, 2011).
- 14** Aprobada por la Comisión de Seguridad de Centroamérica durante su Reunión Extraordinaria celebrada en Ciudad de Guatemala el 8 de abril de 2011.
- 15** El 3 de septiembre de 2010, en la ciudad de Antigua Guatemala, se celebró la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes/as y Directores/as de Policías, de los países miembros del SICA, en la cual se aprobó la propuesta metodológica de actualización de la ESCA (SG-SICA, 2010a).
- 16** Durante la Conferencia, los cooperantes ofrecieron a la región una suma cercana a 1.500 millones de dólares. Se creó el "Grupo de países y organismos internacionales amigos de la ESCA", que busca apoyar técnica y financieramente la Estrategia. Sin embargo, a inicios de 2015 solo se habían materializado doce proyectos de los veintidós propuestos (SG-SICA 2014d). La última directriz de la Comisión de Seguridad de Centroamérica es la adecuación y actualización de las iniciativas de la ESCA a los formatos de la Unión Europea, para intentar su incorporación en el marco de su Programa Indicativo Regional Plurianual para América Latina 2014-2020 (57 Reunión Ordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) realizada el 5 de junio 2015 en Tegucigalpa).
- 17** El Movimiento Regional contra la Violencia y la Criminalidad Organizada surgió a partir de la Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA celebrada el 20 de julio de 2010 en San Salvador, y se concretó en el marco de la Conferencia sobre Sociedad Civil y Seguridad Democrática realizada el 29 y 30 de noviembre del mismo año y en la misma ciudad, con representantes de las organizaciones miembros del Comité Consultivo del SICA y otros grupos de la sociedad civil centroamericana convocados por la institucionalidad regional.
- Su objetivo es la búsqueda de consensos y responsabilidades compartidas en la prevención social de la violencia.
- 18** En el capítulo 7 del *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) se presentó un recuento de los instrumentos formulados en esa época, como la Estrategia Energética Sustentable (2007), la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS, de 2008) y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert, de 2010). Ninguna de ellas fue incluida en el Plan de Acción.
- 19** Recuérdese que por unión aduanera se entiende un territorio que reúne dos características: i) todos los bienes, los importados de los países miembros o los que provienen del resto del mundo, deben circular libremente dentro de ese territorio y ii) los miembros de la unión aduanera tienen que aplicar idénticos aranceles y restricciones comerciales a terceros países.
- 20** El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de 1960, estipula en su capítulo I, artículo I, que los Estados "acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá ser perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este tratado. Se comprometen además en construir una unión aduanera entre sus territorios". En esa misma línea, en 1993 el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) sección tercera, artículo 15, dispuso que "la unión aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso". De acuerdo con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana las acciones abarcan tres componentes: a) la promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del Comercio, b) la modernización y convergencia normativa; y c) el desarrollo Institucional (Sieca-SICA, 2015a).
- 21** En septiembre de 2014 Costa Rica logró completar el último tramo de 32 kilómetros entre el cantón de Parrita y el distrito de Palmar, en el cantón de Osa, que durante los últimos seis años fue el único cableado que hacía falta en Centroamérica para la operación del MER. Con ello finalizó un largo proceso en el que confluyeron dificultades para obtener las servidumbres, múltiples denuncias de vecinos y grupos ambientalistas y falta de estudios de viabilidad ambiental.
- 22** Se afirma que el precio de la energía eléctrica en Centroamérica es tres veces mayor que el de otros sistemas comparables (150 dólares por megavatio/hora versus 50 dólares).
- 23** El EOR es un organismo regional adscrito al SICA, creado en el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, suscrito en 1996. Tiene entre sus funciones administrar y operar técnica y comercialmente las transacciones de energía entre Centroamérica y México, así como la futura interconexión eléctrica de la región con Colombia.
- 24** Según CentralAmericaData.com (2013), el precio de la energía que se vende en el mercado eléctrico regional se ha reducido de 0,14 a casi 0,12 dólares por kilovatio/hora (kw/h) y se estima que pronto rondará 0,08 dólares.
- 25** La interconexión eléctrica entre Panamá y Colombia prevé la instalación de un tendido de 614 kilómetros, parte del cual atravesaría la Comarca de San Blas (Kuna Yala) por tierra primero y por vía submarina en su parte final. Este

proyecto resulta esencial para el enlace entre el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Ello también afectaría a la Comarca Ngöbe-Buglé, pues el tramo panameño del Siepac cruzaría toda su zona sur.

26 Mann (1984) define el poder infraestructural de un Estado como su capacidad para penetrar y coordinar de manera centralizada las actividades de la sociedad civil e implementar logísticamente las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción. Lo contraponen al poder despótico, esto es, el poder del Estado que no requiere ni utiliza el recurso de la negociación institucionalizada con grupos de la sociedad civil para ejecutar sus acciones.

27 Aunque el estudio *Evaluación jurídica del Sistema de Integración Centroamericana* (SG-SICA, 2013b) identificó 143 instancias, el Comité de Seguimiento del Comité Ejecutivo del SICA reconoce solo 122 (XIV Reunión del Comité de Seguimiento CE-SICA, San Salvador, 2013).

28 Es importante aclarar que la búsqueda se limitó a los proyectos en los cuales las entidades del SICA participan como ejecutoras. Por tanto, los datos no dan cuenta de los flujos de cooperación que recibe la región como un todo, o los países bilateralmente.

29 De acuerdo con el artículo 26, inciso e, del Protocolo de Tegucigalpa, son atribuciones de la Secretaría General del SICA: "Gestionar ante Estados, grupos de Estados, organismos y otros entes internacionales la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del SICA y el logro de los objetivos centroamericanos, y en tal sentido, suscribir contratos, convenios y aceptar donaciones y otros aportes extraordinarios".

30 Programa de Cooperación Regional con Centroamérica en sus componentes de turismo sostenible, salud, género y prevención de desastres naturales; las dos fases del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca I y II), el proyecto "Movimiento un Pueblo un Producto", el de "Administración de desechos sólidos con el método de semiaerobios, por medio de asociaciones de municipios", las dos fases del Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan I y II), Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica y el Programa de Desarrollo Local Integral Transfronterizo en el Golfo de Fonseca (Golfonseca).

31 Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y degradación ambiental (Prevda), Acuerdo de Cooperación Usaid-CCAD para cumplir con los compromisos ambientales del tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, dos fases del Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (Pairca I y II), Prevención de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, fase 2013-2015, dos fases del Programa regional de seguridad alimentaria y nutricional para Centroamérica (Presanca I y II), Alianza en energía y ambiente con Centroamérica, Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas (Adapcca), Programa regional de apoyo a la calidad y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica (Pracams), Programa de desarrollo local integral transfronterizo en el golfo de Fonseca (Golfonseca) y Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

32 Nótese que estos ejes no coinciden con los subsistemas existentes, ni son iguales a los definidos en el Plan de Acción. Son una clasificación propia del Sicor, por lo que no es posible establecer una correspondencia entre estas variables, que permita un análisis de recursos y planificación según prioridades. Forzar una única clasificación temática podría ser riesgoso, pues no se cuenta con un manual o protocolo en el que se indique cómo estas "etiquetas" fueron adjudicadas a cada proyecto.

33 Se excluyó del análisis un grupo de 38 entidades cuyo personal no es permanente o es cedido por otras secretarías y otras 4 que no brindaron información. Recuérdese que el número de instituciones reconocido oficialmente hasta el 2013 es de 122.

34 Se trata de los siguientes reglamentos: OSP-03-10, para la creación e implementación gradual de un sistema regional de seguimiento y control satelital de embarcaciones pesqueras de los Estados del istmo centroamericano; OSP-04-11, Código de Ética para la Pesca y Acuicultura Responsable en los Estados del Istmo Centroamericano; OSP-05-11, para prohibir la práctica del aleteo de tiburón en los países parte del SICA; OSP-06-13, sobre el uso adecuado de dispositivos excluidores de tortugas marinas; OSP-07-14, para fortalecer la sostenibilidad poblacional del tiburón ballena (*Rhincodon Typus*) en los países miembros del SICA, y OSP-08-14, para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en los países miembros del SICA.

35 Consúltense <www.sica.int/gaceta/index.aspx> y para más información sobre el tema véase <<https://caldentey.wordpress.com/2015/03/25/un-pequeno-gran-paso-la-gaceta-oficial-del-sica/>>.

36 N° 4638-96, del 6 de septiembre de 1996, por consulta preceptiva de constitucionalidad; n° 2013009660, del 17 de julio de 2013, por acción de inconstitucionalidad y n° 2014001542, por gestión de aclaración y adición de la resolución 2013009660, del 5 de febrero de 2014.

37 Resoluciones 10-2004, 12-2004, 28-2004 y 33-2004, del 8 de diciembre de 2006. Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

38 Resolución 52-2014, del 9 de julio de 2014. Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

39 Resolución 56-2012, del 3 de mayo de 2012. Corte Suprema de Justicia de Guatemala.

40 Casaciones acumuladas 11-94, 13-94 a 24-94 y 26-94 a 55-94. Corte Suprema de Justicia de Guatemala, 1996.

41 Decretos 16/09/87, n° 24, 07/10/87, República de Guatemala.

42 La Unidad de Asistencia Técnica del CE-SICA fue creada para fortalecer el funcionamiento de esa instancia. Entre sus tareas más específicas están: preparar y coordinar las reuniones del Comité y los grupos de trabajo *ad hoc* que trabajan a nivel técnico (el Comité de Seguimiento del CE-SICA y el Equipo Jurídico de las Cancillerías, entre otros); solicitar información a las direcciones de la SG-SICA e instituciones del Sistema; coordinar con la Presidencia pro Tempore de turno las actividades que se desarrollen durante el semestre, convocar a las reuniones del Comité Ejecutivo a los órganos del Sistema interesados en participar en ellas, previa solicitud de audiencia, y distribuir toda la documentación requerida para la discusión de los temas de agenda.

43 Se debe tener en cuenta que las estadísticas de esta sección no consideran los dos mandatos que reafirman la importancia de la agenda prioritaria de integración y la aprobación del Plan de Acción.

44 Guatemala presentó un detallado informe de labores de su Presidencia pro Tempore del primer semestre de 2015, fecha que excede el período de estudio de este capítulo.

45 Los quince Estados miembros de Caricom son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Tiene además los siguientes miembros asociados: Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Cayman y Turcos y Caicos.

46 El Convenio Constitutivo de la AEC se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, con el propósito de promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los países del Caribe. Está integrada por veinticinco Estados miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela. Tiene además siete Estados asociados: Aruba, Curazao, Guadalupe, Martinica, Sint Maarten, Francia (en nombre de Guayana Francesa, San Bartolomé y San Martín) y los Países Bajos (en nombre de Bonaire, Saba y San Eustaquio).

47 En su artículo 49, el Protocolo de Guatemala establece que los órganos del subsistema de integración económica serán asesorados por el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE), el cual, como su nombre lo indica, es una instancia sectorial de carácter exclusivamente consultivo. El Comité está integrado por representantes del sector privado organizado de la región y está vinculado a la Sieca y al Comité Consultivo del SICA, previsto en el artículo 12 del citado Protocolo. El CCIE actúa a solicitud de las instituciones del subsistema para evacuar consultas sobre temas de integración económica, o por iniciativa propia para emitir opiniones ante esas mismas instituciones.

48 Un ejercicio precursor de este apartado es el capítulo "Costa Rica en la región centroamericana", del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* (2007), en el cual se analizó por qué Centroamérica es importante para Costa Rica y se propuso una línea de política exterior hacia la región.

49 De acuerdo con la Real Academia Española, una agenda es una "relación de los temas que han de tratarse o (...) actividades sucesivas que han de ejecutarse" (RAE, 2014). Esta relación de temas es, a la vez, un filtro: delimita lo que está dentro y fuera de la agenda. Desde esta perspectiva, una agenda es un campo de contenidos que define los asuntos importantes. Se considera que existe una agenda "regional" cuando la combinación de temas sugeridos por una persona coincide con lo señalado por otras personas en tres o más países (PEN, 2014).

50 Ver detalle de la metodología seguida para la identificación de temas prioritarios y agendas en el documento *Agendas regionales de desafíos estratégicos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica* (PEN, 2014), disponible en <www.estadonacion.or.cr>.