

CAPÍTULO

3

PANORAMA REGIONAL

Tendencias del proceso de integración regional

HALLAZGOS RELEVANTES

- De las veinticuatro cumbres desarrolladas desde 2010, solo en una ocasión (2012 en Honduras) coincidieron presencialmente los ocho presidentes y jefes de Estado.
- Se ha agudizado el descenso en el número de cumbres presidenciales; a partir de 2014 solo se han realizado dos anuales.
- Durante el período 2015-2020 fueron aprobados más de veinte nuevos o actualizados reglamentos.
- En 2016 se incorporó República Dominicana al Tratado de Integración Social y en 2017 lo hizo al Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. Belice, Cuba y Corea se adhirieron al Convenio Constitutivo del BCIE.
- De la revisión de mandatos se desprende que de los 82 mandatos presidenciales vigentes en diciembre de 2019, la mayor responsabilidad en la ejecución recae en la Secretaría General del SICA (41% del total), aunque hay otras dieciocho instancias regionales con mandatos en ejecución.
- La institucionalidad regional está financiada en su mayor parte por la cooperación internacional, pues los aportes de los países ni siquiera logran cubrir los gastos operativos de los entes en los que participan.
- Existen grandes brechas en la distribución presupuestaria entre las distintas instituciones del Sistema de la Integración Regional (SICA). Mientras algunas de ellas tienen fuentes de ingresos propios suficientes (por ejemplo, el BCIE, Cocesna, CRIE, EOR del Mercado Eléctrico Regional), otras no cuentan con lo mínimo para operar.
- El presupuesto ordinario de ingresos de la Secretaría General del SICA en el año 2019 fue de 5,1 millones de dólares, pero solo recibió aportes de los países miembros por 2,8 millones de dólares (56% del presupuesto total).
- De los 229 proyectos listados en el Sicor en el período 1992-2020, cuatro secretarías (SG-SICA, Sieca, Sisca y Sitca) y cuatro organismos especializados (CCAD, Cempromype, Cepredenac y Ospesca) administraron el 73% de los proyectos.

IMPORTANCIA DEL TEMA

A diferencia de otros capítulos de este Informe en los cuales abunda la producción de literatura en Centroamérica (por ejemplo, asuntos económicos, sociodemográficos, entre otros), el presente texto sobre el seguimiento a la integración regional constituye un estudio único, pues es un tópico sobre el cual hay escasa información sistematizada y producción académica desde la región, con excepción de algunos artículos puntuales o trabajos finales de graduación en áreas específicas (Caldentey, 2018 y 2019; Cepal, 2018; Aecid, 2019; Cerezo, s.f.).

Se trata de uno de los capítulos en los que existen más dificultades de disponibilidad y acceso a la información. Por un lado, como se verá al considerar la transparencia y rendición de cuentas, la institucionalidad carece de datos básicos sobre sus recursos humanos y presupuestarios, entre otros. Incluso algunos datos sobre personal que se brindaron en la edición anterior, no fue posible actualizarlos para esta ocasión. Por otro lado, las publicaciones o informes de evaluación tienen un acceso restringido y no son difundidos a la opinión pública, al mismo tiempo que los sistemas disponibles tienen vacíos e inconsistencias difíciles de explicar. Es por estas limitaciones, que en muchos casos fue imposible evaluar cuál es el nivel de ejecución de las iniciativas, mucho menos el desempeño de las instituciones en cuanto a efectividad y eficiencia.

Este capítulo aporta los siguientes aspectos:

- Plantea una visión independiente, objetiva y documentada de la integración regional, desde la región y que es única en el contexto centroamericano.
- Monitorea con cierta periodicidad el avance de la integración regional con base en la recopilación exhaustiva de información, y con ello se constituye en el único seguimiento disponible del proceso de integración regional.
- Documenta y sistematiza actividades regionales que no se encuentran registradas en ningún otro lugar. Para este capítulo se crearon o actualizaron cuatro bases de datos. Sin embargo, no es una memoria institucional, sino que se analizan esas actividades en un marco más general de desempeño del Sistema.

La expectativa con este capítulo de seguimiento es contribuir con una reflexión sobre la gobernanza regional y las decisiones que se requieren para lograr una integración con impacto sustantivo en el desarrollo humano sostenible. No pretende ser una memoria exhaustiva sobre cada acción realizada por las entidades del SICA, sino más bien exponer cuáles son las grandes tendencias en las que evoluciona la integración en el marco institucional.

RECONOCIMIENTOS

Insumos

Integración regional en Centroamérica: evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales; investigación principal elaborada por Argentina Artavia Medrano, Percy Rodríguez Argüello y Gerald Solano Aguilar de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Costa Rica) con el apoyo de la Unión Europea en el marco del Programa Atepeca.

Los Mandatos de la Reunión de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); aporte especial preparado por Mario René Villalobos, director de planificación de la SG-SICA.

Producción Normativa en el SICA 2015-2020; nota técnica preparada por César Salazar Grande, Corte Centroamericana de Justicia. Base de datos de políticas, estrategias y planes regionales (2000-2020) elaborada por Sebastián González Rosales.

Borrador del capítulo

Evelyn Villarreal Fernández.

Coordinación

Alberto Mora Román.

Edición técnica

Alberto Mora Román.

Lectores críticos

El borrador del informe final de la investigación principal que sirvió de insumo para este

capítulo fue revisado por Alejandro Bravo (Guatemala), Jorge Cabrera (Guatemala), Pedro Caldentey del Pozo (España), Vicente González Cano (España), Alexander López (Costa Rica), Jorge Mario Martínez Piva (Cepal, México), Jorge Recinos (El Salvador), Alexander Segovia (El Salvador), Mario Villalobos (El Salvador) y Elaine White Gómez (Costa Rica).

Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias sobre la versión preliminar de este capítulo a: Alejandro Bravo (Guatemala), Pedro Caldentey del Pozo (España), Félix Cristiá (Costa Rica), Héctor Dada Hirezi (El Salvador), Eduardo José Espinoza Valverde (Guatemala), Ana Evelyn Jacir (El Salvador), Jorge Mario Martínez Piva (México), Mimi Prado (Costa Rica), Jorge Recinos Ochoa (El Salvador), César Salazar Grande (Nicaragua), Enrique Ulate (Costa Rica), Argentina Artavia Medrano, Percy Rodríguez Argüello y Gerald Solano Aguilar de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Costa Rica) y al equipo técnico de la Secretaría General del SICA.

Revisión y corrección de cifras

Sebastián González.

Corrección de estilo y edición de textos

Juan Bejarano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

/// PANORAMA REGIONAL ///

Resumen

Tras más de tres décadas, el proceso de integración regional en Centroamérica ha logrado construir un marco jurídico e institucional amplio, muy diverso y asimétrico, producto de diferentes coyunturas históricas y de distintas visiones sobre el desarrollo regional.

En este capítulo se hace un llamado para evitar generalizaciones, y se consigna cómo, en el mismo espacio del SICA, conviven secretarías con desempeños exitosos y otras con escasos avances o paralizadas, así como entidades con abundantes recursos económicos auto-generados, mientras otras están totalmente desfinanciadas; normas robustas que crean integración y otras que la obstaculizan. La heterogeneidad apuntada no es negativa per se, aunque se convierte en un desafío cuando se suma a una débil coordinación supranacional e interinstitucional, que poco ayudan a lograr la articulación del Sistema como plataforma, y entre este y los intereses nacionales de los Estados miembros, que son los decisores y responsables finales del proceso.

Los últimos años han atestiguado una disminución del margen para la acción regional desde las presidencias y las principales autoridades políticas de cada integrante del SICA. Sin embargo, la institucionalidad no ha estado paralizada. Las mejoras identificadas se concentran en el ordenamiento de la normativa, la reglamentación de vacíos existentes, la sistematización de mandatos y la elaboración de procedimientos. Estas acciones tienden a solucionar problemas concretos y puntuales de la institucionalidad regional que, si bien son importantes, no conducen a los cambios que diversas

iniciativas de reforma institucional han venido planteando en cuanto a la mejora en la efectividad, coordinación sistémica, sostenibilidad financiera y reposicionamiento de la integración en la agenda política de los países.

En teoría, el funcionamiento del SICA se basa en el diseño de una pirámide armónica en la cual el vértice son los tratados y demás normativa comunitaria, de los que se desprenden los mandatos presidenciales y las resoluciones de los Consejos de Ministros, y a partir de los cuales se definen políticas y proyectos. Para que, en la práctica, esta pirámide funcione como tal, es clave que se definan las instancias responsables de la implementación y sobre todo, mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar el cumplimiento oportuno de los objetivos previstos en dichos instrumentos. Esto contribuiría a la seguridad jurídica del Sistema y a viabilizar su implementación, y por lo tanto a fortalecer sus capacidades institucionales. Por el contrario, la aprobación de políticas y lineamientos regionales que no definen fuentes de financiamiento, plazos, metas, responsables, mecanismos de seguimiento y evaluación e instrucciones precisas para los países, solo se convierten en enunciados de buenas intenciones, con poca posibilidad de ser implementados, lo que alimenta la desconfianza y resistencia de los actores que participaron en

su elaboración, incluidos los cooperantes.

En la actualidad, se sabe que el SICA continúa dependiendo de la cooperación internacional y no de sus principales socios, los Estados nacionales, en especial en lo relacionado a recursos y capacidades institucionales. La gestión vía proyectos de cooperación genera ciclos adecuados y eficientes para la parte cooperante, pero no por ello garantizan la sostenibilidad de las acciones, la generación de capacidades necesarias para el fortalecimiento institucional del sistema y, en especial, mecanismos para evaluar resultados y desempeño.

En ediciones anteriores de este Informe se ha llamado la atención sobre el escaso acceso a la información y la necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema y desde él hacia el público. Pese a los avances en esta materia, tales como el refuerzo del Sicor y la publicación de la Gaceta Oficial del SICA, aún hay opacidad sobre todo en lo relacionado con la disponibilidad y ejecución de recursos financieros y presupuesto, pago de cuotas de los países miembros y recursos humanos de las instituciones regionales.

La escasez de información es aún más seria en cuanto a la implementación, seguimiento y evaluación de los planes, políticas y estrategias regionales. Por esta limitación, se asume en este análisis que un *proxy* de implementación de dichas

políticas es su financiamiento, expresado en los presupuestos de las instituciones regionales o en proyectos de cooperación registrados en el Sicor. La valoración sobre la calidad, pertinencia y actualización de estas políticas, así como el estado de su puesta en funcionamiento deberían ser el objetivo principal de la Secretaría General.

Lamentablemente, no es posible dar seguimiento a todas las instancias de coordinación técnica y a los numerosos consejos de ministros de los países que se reúnen con regularidad en el marco del SICA, debido a la falta de información sistematizada sobre su quehacer. Por esta falta de sistematización de labores, la perspectiva que aborda este capítulo se enfoca en lo que acontece en las instancias superiores de la pirámide del SICA, es decir, en sus reuniones presidenciales, la Secretaría General, el Comité Ejecutivo y algunas secretarías sectoriales, aquellas para las que fue posi-

ble reunir información. En ese sentido, preocupa que la menor cantidad de reuniones de presidentes, unido al menor rango de los funcionarios que envían los gobiernos a esos encuentros, evidencie una menor prioridad política de los temas de integración regional en la agenda de los Estados miembros en un contexto regional e internacional adverso en el que ello debería ser prioritario.

Los Estados nacionales son los socios principales y pilares del proceso de integración. Tienen la obligación de dar direccionalidad a este proceso y garantizar las condiciones políticas y materiales para la “nacionalización” de los acuerdos y compromisos suscritos por los países en el espacio regional. Desde esta perspectiva, anteriores *Informes Estado de la Región* han señalado la importancia de la integración regional como complemento de las acciones que cada Estado debe emprender para promover el desarrollo humano sostenible y el bienestar de su

población. Para naciones pequeñas con economías abiertas, la acción regional no solo es estratégica, sino que además resulta necesaria para gestionar dinámicas compartidas del desarrollo.

La pandemia de covid-19, una coyuntura crítica, evidenció con claridad la urgencia de articular esfuerzos regionales y nacionales para lograr optimizar recursos y empeño, y potenciar el impacto de las acciones emprendidas. Esta coyuntura permitió articular diversas acciones para enfrentar de manera efectiva algunas consecuencias de esa coyuntura. De la capitalización de esta experiencia y los resultados obtenidos dependerá la posibilidad de implementar reformas para que la institucionalidad regional y sus respectivos órganos de dirección logren obtener resultados tangibles para fortalecer la acción regional oportuna y efectiva.

Cuadro 3.1

Resumen de indicadores básicos del proceso de integración regional, por período

Indicador	Periodo		Variación entre periodos	
	2000-2010	2011-2020	Cantidad	Porcentaje
Número de reuniones presidenciales	44	22	-22	-50,0
Número de presidentes participantes	229	92	-137	-59,8
Promedio de participaciones presidenciales por reunión	5,2	4,2	-1,0	-19,7
Instrumentos jurídicos regionales aprobados		172		
Planes, estrategias o políticas aprobados (por eje) ^{a/}	22	56	34	154,5
Cambio climático y gestión del riesgo	8	13	5	62,5
Fortalecimiento institucional	1	2	1	100,0
Integración económica	8	14	6	75,0
Integración social	4	26	22	550,0
Seguridad Democrática	1	1	0	0,0

a/ No se incluyen los años 2000 y 2001.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021 y el sitio WEB del SICA.

3

/ Tendencias del proceso de integración regional

INDICE	Introducción
Introducción 124	<p>Desde su primera edición, en 1999, este Informe ha dado seguimiento al proceso de integración regional de Centroamérica. En un año más se cumplirán los 35 años de la Cumbre Presidencial de Esquipulas II, en la cual se aprobó el procedimiento para establecer la paz en la región y se relanzó el proceso de integración centroamericana.</p>
Metodología y fuentes de información 127	
Hallazgos de investigación 128	<p>Este capítulo da cuenta de la evolución institucional y la agenda temática del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en la última década (2010-2018), aunque en algunos casos, cuando se dispuso de información, se incluyeron datos hasta el año 2021 para actualizar el análisis. Este seguimiento se reseña en el <i>Informe Estado de la Región</i> desde sus comienzos, y desde entonces se ha ido definiendo un conjunto de conceptos y temas que delimitan el análisis sobre el proceso de integración (recuadro 3.1).</p> <p>Mediante este Informe se ha señalado que reforzar la integración regional centroamericana es un desafío pendiente. Sus capacidades institucionales son muy bajas y experimentan pocas mejoras sustantivas en el tiempo, mientras que el contexto regional se hace cada vez más complejo. En este momento, la institucionalidad regional enfrenta desafíos mayúsculos debido a la conjunción de varias crisis incluyendo la producida por la pandemia de covid-19, dos huracanes devastadores en menos de dos semanas, involuciones democráticas, migraciones masivas y crisis fiscales en varios países del Istmo.</p> <p>El <i>Informe Estado de la Región</i> ha privilegiado la acción regional como herramienta útil para alcanzar el desarrollo humano en Centroamérica, en un enfoque que se denominó “visión integracionista con realismo”. De este modo, se trata de un modelo que no pretende la aspiración máxima de la Unión Centroamericana como “patria grande”, pero tampoco acepta la concepción fragmentada de las naciones que la forman, en donde solo se acepte la cooperación interestatal. Es por ello que en los distintos capítulos del presente Informe se hace énfasis en esfuerzos conjuntos que los países deberían emprender para gestionar dinámicas compartidas del desarrollo humano sostenible. Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es concentrarse en las labores de la institucionalidad regional, haciendo hincapié en la Secretaría General y las demás secretarías técnicas.</p> <p>Es evidente que las poblaciones y los Estados de la región desarrollan múltiples dinámicas de intercambio, que sobrepasan por mucho lo que sucede dentro de la institucionalidad regional. En línea con las aclaraciones conceptuales en el recuadro 3.1, se ha definido que</p>
Evolución de las capacidades de la institucionalidad regional y su implicación para enfrentar los desafíos regionales 128	
La agenda formal versus la agenda con financiamiento de la institucionalidad regional 140	

Recuadro 13.1

Conceptos básicos

Región e integración: son conceptos distintos que no se presuponen mutuamente, y que de manera errónea en Centroamérica se utilizan como sinónimos. Pueden existir actividades regionales, llevadas a cabo por actores sociales, sin que impliquen un proceso de integración. Puede tratarse de cooperación, coordinación, intercambios o interacciones de múltiples niveles y temáticas. Estas actividades regionales pueden ser desplegadas por actores estatales, es decir, puede darse una acción regional estatal para los fines que los gobiernos convengan de modo multilateral, sin que exista en ello un propósito de integración. Este último concepto se define en el Informe como la aplicación de políticas, estrategias, actividades cuyo fin es enlazar las sociedades del Istmo mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco normativo e institucional común, que establece reglas y modos de operación específicos y estandarizados (Proyecto Estado de la Nación, 1999). En este sentido, el enfoque del Informe se concentra en este último ámbito correspondiente a la integración regional en el marco del SICA.

Centroamérica y sus múltiples nociones: la Centroamérica histórica es el conjunto de cinco países derivados de la Capitanía General de Guatemala (CA-5), en la cual no participaban Panamá ni Belice. Sin embargo, en el relanzamiento del proceso integracionista a finales de los ochenta se constituyó el SICA, que sí incorporó a esas dos naciones, para abarcar todo el Istmo (CA-7). El SICA-8 corresponde a la más reciente incorporación de República Dominicana, con lo cual el bloque de integración supera la definición geográfica del Istmo.

Sin embargo, en esta zona de integración conviven simultáneamente otros bloques. En primera instancia se encuentra el CA-3, formado por los tres países del norte de la región: Honduras, El Salvador y Guatemala, que mantienen distintos acuerdos trinacionales. Un segundo bloque es el CA-4, que incluye a Nicaragua, además de las tres naciones anteriores y tienen un acuerdo de movilidad, entre otros. El tercer bloque, el CA-2, se refiere a Costa Rica y Panamá, los dos países al sur del Istmo que han firmado un Acuerdo de Asociación. Y, para finalizar, existen procesos que amplían el número de integrantes; por ejemplo, Colombia y México forman parte del Plan Puebla-Panamá, el Corredor Biológico Mesoamericano, la Iniciativa Mesoamérica (PEN, 2008).

El SICA y la institucionalidad regional: El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana, creado mediante el Protocolo de Tegucigalpa, con el objetivo de conformar una "Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo" (Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, Odeca, artículos 2 y 3). La Reunión de Presidentes es el órgano supremo del SICA, sus decisiones se adoptan por consenso, y se reúne extraordinariamente una vez por semestre. La Presidencia pro Tempore (PPT) rota cada año entre los países miembros y tiene una función de articulación e impulso a la agenda regional. La Secretaría General del SICA (SG-SICA) es el órgano operativo y técnico que apoya en la realización y consolidación de iniciativas de integración. Además, existen secretarías técnicas integradas por representantes de los ministerios de los Estados miembros en

diversas áreas como Integración Social (Sisca), Integración Económica (Sieca), Ministros de Salud (Comisca), entre muchas otras. La institucionalidad regional está conformada por entes centroamericanos que precedieron la creación del SICA tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap), la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa), el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), entre otras instituciones especializadas que ahora se presentan bajo el esquema del SICA. En la diversidad de entidades se encuentran también el Parlamento Centroamericano, la Corte de Justicia Centroamericana, el Comité Ejecutivo, el Comité Consultivo y el Consejo Fiscalizador Regional del SICA. Todas las entidades creadas por los estados para dar un marco de gobernanza al proceso de integración son parte de la institucionalidad regional. De acuerdo con Salazar (2021), existen cerca de cien órganos e instituciones regionales creados y activos, algunos desde 1940. Asimismo, forman parte de la institucionalidad el conjunto de normas que establece el alcance de las relaciones entre los miembros del SICA (PEN, 2011).

Fuente: Elaboración propia a partir de PEN, 2008 y 2010; White, 2007 y 2011., a partir de White, 2008.

el alcance del presente capítulo se enmarca únicamente en las acciones regionales desarrolladas por entidades que son parte del SICA. Las preguntas que se busca responder y orientan la exposición son las siguientes:

- ¿Cuáles son los temas y asuntos que han determinado la agenda y concentrado los esfuerzos de coordinación del SICA durante el período 2010-2018?
- ¿En qué medida la institucionalidad regional ha mejorado sus capacidades para cumplir con el Plan de Acción y los acuerdos emanados de las cumbres de presidentes?
- ¿En qué medida el SICA ha dispuesto de mayores recursos financieros y humanos para cumplir con sus funciones y mandatos?
- ¿Cuáles es el nivel de avance de la Secretaría General del SICA y los demás órganos e instituciones en materia de transparencia y rendición de cuentas?

- ¿Cuáles son las prioridades enunciadas en los planes, políticas y estrategias regionales vigentes o aprobadas por el SICA durante el período 2000-2018 y las capacidades de implementación, seguimiento y evaluación de esas acciones por parte de la institucionalidad regional?
- Revisión documental de planes, políticas y estrategias regionales aprobadas o vigentes.
- Datos sobre presupuestos asignados, proyectos de cooperación, donaciones, principales socios y cooperantes, etc. por cada órgano del período en estudio.
- Datos sobre el personal acreditado por cada órgano del Sistema.

La estructura del capítulo inicia con una sección que expone cómo se realizó la investigación, las características de las fuentes de información y se deja constancia de las limitaciones enfrentadas durante dicho proceso. La segunda sección presenta los resultados del estudio dividido en dos grandes apartados principales, uno sobre las capacidades institucionales del SICA y otro sobre las prioridades temáticas en la agenda regional, que a su vez se dividen en secciones que se corresponden con los hallazgos analíticos identificados para este Informe.

Es preciso interpretar los resultados de este capítulo a la luz de la coyuntura actual. Pese a que la información en su mayoría no incluye el período de pandemia, sí es posible hacer una lectura desde la perspectiva de los efectos de la crisis y que entrañará desafíos inéditos para la región y su sistema de integración.

Metodología y fuentes de información

La recopilación y procesamiento de información proviene de las siguientes fuentes secundarias:

1. Revisión documental de estudios e investigaciones académicas, y en general fuentes bibliográficas publicadas durante el período 2000-2018.
2. La Gaceta Oficial Digital del SICA.
3. Revisión y análisis de insumos o informes de evaluación y seguimiento proporcionados por los organismos e instituciones del SICA en sus portales web:
 - Registros administrativos de la institucionalidad regional del SICA (Secretaría General, secretarías, órganos e instituciones especializadas).

4. Base de datos de proyectos de cooperación regional elaborada por el Programa Estado de la Nación con base en el Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor) y la revisión de sitios web de las instituciones y órganos del SICA.

Como complemento se realizaron entrevistas en profundidad con actores clave para ampliar o aclarar aspectos relevantes para el análisis que fueron identificados con base en la revisión documental.

Los capítulos sobre la integración regional de los Informes Estado de la Región fueron referencia para los conceptos básicos e indicadores de seguimiento, y constituyeron el antecedente y marco de referencia para actualizar y analizar los diversos temas que componen este Informe.

Adicionalmente, la revisión de los distintos documentos provenientes de los organismos e instituciones del SICA o sus portales, permitió identificar:

- Mecanismo de seguimiento o evaluación de los planes, políticas y estrategias regionales.
- Políticas y estrategias regionales adoptadas por el consenso de todos los miembros.
- Mecanismos de seguimiento o evaluación y su respectiva implementación.
- Proyectos de cooperación implementados.
- Estado de avance de los proyectos de cooperación (en ejecución, finalizados y por terminar).

Con el propósito de realizar un balance crítico del crecimiento de la institucionalidad, así como de la participación en las cumbres presidenciales y su incidencia en la definición de la agenda temática, se sistematizó la información acerca del número de reuniones realizadas, los mandatos aprobados y las instancias que fueron designadas o responsabilizadas para ejecutarlos.

En resumen, la sistematización de las fuentes señaladas con anterioridad permitió la construcción de cuatro bases de datos regionales sobre los siguientes temas:

- Políticas o estrategias regionales.
- Mandatos presidenciales.
- Reuniones presidenciales.
- Proyectos de cooperación dentro y fuera del Sicor.

En la sección de créditos se deja constancia de las personas que apoyaron de diversas maneras la fase de investigación y prepararon insumos para este capítulo.

Las dificultades de acceso a la información señaladas en Informes anteriores siguieron estando presentes. Se definió que la búsqueda inicial se realizaría en la página oficial del Sistema de la Integración; sin embargo, muchos de los enlaces no estaban disponibles o la información estaba incompleta. Los principales vacíos se encontraron en la ausencia de informes de labores periódicos y seguimiento, presupuestos y estados financieros o informes finales de proyectos con recursos de la cooperación internacional, entre otros.

Con el propósito de confrontar los datos obtenidos de la revisión documental y de las páginas oficiales del SICA, así como de llenar los vacíos de información se realizaron gestiones formales para obtenerla directamente desde la coordinación del Informe. El extenso tiempo transcurrido entre la fecha de emisión de la solicitud y la respuesta obtenida prolongó la entrega de los avances de investigación. Aun así, las ponencias se basan en la revisión exhaustiva de las fuentes

de investigación oficiales identificadas y verificadas.

Uno de los principales vacíos de información identificados fue la falta de informes de seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y planes regionales promulgados o vigentes durante el período 2000-2020. Aunque se realizaron solicitudes específicas a las instituciones regionales que promulgaron esos instrumentos y también múltiples gestiones de seguimiento (correos electrónicos y llamadas), no se obtuvo respuesta o los insumos recibidos fueron muy generales y parciales.

Hallazgos de investigación

Evolución de las capacidades de la institucionalidad regional y su implicación para enfrentar los desafíos regionales

El análisis de la capacidad institucional del SICA se basa en tres aspectos que son esenciales para el funcionamiento de cualquier entidad: i) contar con un marco regulatorio claro y actualizado que sustente sus acciones, ii) disponer de los recursos humanos, financieros e infraestructura adecuada para acometer sus funciones, y iii) contar con instrumentos de gestión eficiente y eficaces que incluyen buenas prácticas de gobernanza interna tales como mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

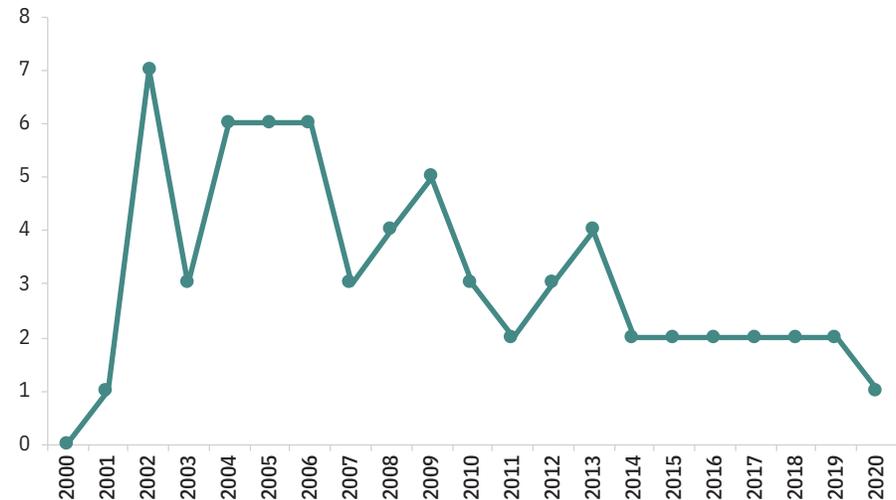
El *Informe Estado de la Región* ha dado seguimiento a estos aspectos de la institucionalidad y constata una vez más que en 2020 el SICA debe fortalecerse para mejorar su capacidad de diseñar propuestas regionales de desarrollo mediante la concurrencia de los países centroamericanos y República Dominicana.

En los apartados a continuación se presentan los desarrollos más recientes en cuanto al fortalecimiento institucional, enfocado en tres tendencias:

- El modelo de toma de decisiones centrado en los mandatos presidenciales y las resoluciones de los consejos de ministros que han sido afectados por diversas coyunturas políticas de los países.

Gráfico 3.1

SICA: cantidad de reuniones presidenciales, por año



Fuente: Elaboración propia con datos del SICA.

- El escaso financiamiento para la mayoría de las entidades, con una fuerte concentración de recursos en un grupo pequeño de temas y secretarías.
- La falta de rendición de cuentas, por lo que dicha Secretaría no es propicia para promover la profundización y reestructuración de la integración regional que requiere un contexto de crisis.

La toma de decisiones desde arriba y los desencuentros políticos en la región

Desde la conformación del SICA, en 1991, se instituyó la Reunión de Presidentes como su órgano supremo, y a partir de entonces se reúnen en cumbres ordinarias y extraordinarias para definir y dirigir la política centroamericana. Entre la multiplicidad de órganos del SICA, esta es la única instancia que tiene un poder real y efectivo para modificar los tratados que dan origen al Sistema¹. No obstante, cabe destacar que las decisiones del Comité Ejecutivo y de los Consejos de Ministros son de aplicación inmediata y tienen efecto directo, a diferencia de las presidenciales, que requieren de actos de ejecución. En el caso de los Consejos de Ministros, de acuerdo con el artículo 55 del Protocolo de

Guatemala y el artículo 17 del Tratado de Integración Social, pueden adoptar reglamentos y resoluciones de manera autónoma más allá de lo definido en las reuniones de presidentes. Caldentey (2019) señala que la continuidad de la asistencia a las reuniones técnicas y de consejos de ministros es un indicador crucial para la salud de la integración y según este autor, en esos ámbitos la presencia regular es una constante. Aunque no hay registros sistemáticos sobre los encuentros técnicos, el dato de producción normativa en estos espacios también ha decaído.

La realización de cumbres presidenciales se ha mantenido según lo dispone el Protocolo de Tegucigalpa; es decir, se reúnen con una periodicidad de dos sesiones ordinarias anuales y las sesiones extraordinarias que los mandatarios estimen convenientes. Se ha profundizado el descenso en el número de cumbres que ya había señalado el Informe Estado de la Región 2016, así que a partir de 2014 solo se realizan dos anuales (gráfico 3.1). Sin embargo, tal como apunta E²: Caldentey (2021), el exceso de cumbres extraordinarias pudiera sugerir dinamismo, pero también desorden, del mismo modo que el número de acuerdo podría sugerir más falta de profundidad y dispersión que avances reales.

Este diseño basado en la dirección emanada de las cumbres presidenciales ha evidenciado al menos tres problemas que dificultan la gestión de la institucionalidad regional. En primer lugar, los desencuentros políticos entre los líderes de la región se ponen de manifiesto en este espacio, al cual cada vez asisten menos los mandatarios, lo que permea el funcionamiento de la institucionalidad hacia abajo. De las veinticuatro cumbres desarrolladas desde 2010, solo en una ocasión coincidieron los ocho presidentes y jefes de Estado (2012 en Honduras, aunque también en 2020, pero fue virtual) (gráfico 3.2).

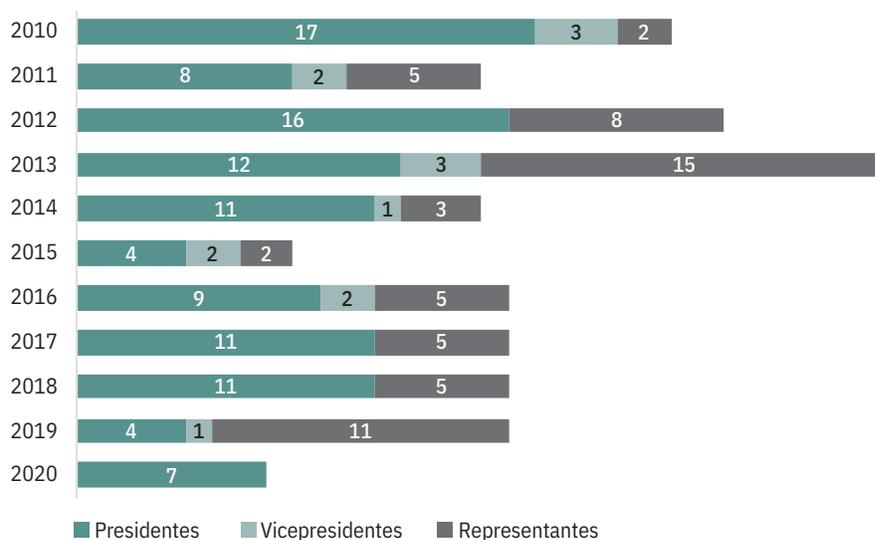
La asistencia a las reuniones se ha visto afectada por el estado en que se encuentran las relaciones bilaterales entre los países. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica y Nicaragua³, en el período 2010-2017 y entre El Salvador-Honduras⁴ y Nicaragua, en 2019 y 2020. En diciembre de 2019 la reunión se produjo sin la presencia de algún presidente o jefe de Estado. En esa oportunidad, el propio Secretario General admitió que la región estaba pasando por una etapa difícil para el diálogo político (Forbes Centroamérica, 2018).

Si bien el sistema está diseñado para que sean los responsables de alto nivel los que participen de las distintas instancias y espacios, en el caso de que algún titular no pueda asistir, existen mecanismos normativos de acreditación que facultan a funcionarios a participar en representación de sus respectivos Estados, con la capacidad de tomar decisiones. Así, los mandatarios pueden delegar en un vicepresidente o enviado especial su representación, como lo hicieron en más del 50% de las ocasiones Belice, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, mientras que los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador sí han asistido a más del 75% de las cumbres programadas (gráfico 3.2).

En segunda instancia, la integración se basa en una cadena de toma de decisiones que debería traducir los mandatos en acciones concretas desarrolladas por las entidades técnicas, todo ello según los reglamentos más recientes aprobados por el SICA. No obstante, los man-

Gráfico 3.2

Cantidad de participantes en las cumbres ordinarias y extraordinarias, por año, según cargo



Fuente: Solano et al., 2021 con información de SICA, 2021a.

datos han disminuido, muchos son de carácter general, poco claros, y no hay criterios uniformes de priorización. Por ello, es importante destacar el rol de los Consejos de Ministros y el Comité Ejecutivo que, como se indicó con anterioridad, están facultados para, en el marco de los mandatos y el derecho comunitario, ejecutar acciones de manera autónoma para intervenir en situaciones imprevistas que pudieran requerir acciones oportunas y efectivas.

Se identificó una caída en el número de mandatos realizados en las cumbres más recientes. Entre 2010 y 2013, cada Reunión de Presidentes tuvo más de cien mandatos, mientras que en el período 2017-2019 no se sobrepasó los treinta por cumbre. Esta disminución no es necesariamente un indicador negativo, pues la producción de cientos de acuerdos sin capacidad de implementación o seguimiento no beneficia a la integración. Sin embargo, de la revisión de acuerdos recientes tampoco se desprende que la calidad e impacto de los mandatos esté mejorando, dado que muchos siguen siendo de refrendas, impulsos al proceso, consideraciones y hasta congratulaciones.

La priorización de temas en las cumbres mezcla la formulación y propuesta de mandatos que ingresan de la institucionalidad regional, y también se incluyen en la agenda de las reuniones los asuntos acordados por todos los países miembros; la Presidencia pro Tempore (PPT) de turno define las prioridades para su articulación, en virtud de los intereses que tenga (PEN, 2016; Villalobos, 2021). *El Informe Estado de la Región 2016* evidenció en una sección cómo estos cambios en las prioridades de la PPT dificultan dar el debido seguimiento a ciertos asuntos o procesos.

En tercer lugar, una clara limitación del mecanismo de cumbres es la poca información sobre el cumplimiento de estos mandatos y su traducción en políticas, reglamentos y proyectos. Persisten dificultades para dar cierta continuidad a los temas, así como para monitorear el grado de cumplimiento de los acuerdos presidenciales⁵. Es preciso señalar que, aunque en el sitio web del SICA existe un listado de mandatos presidenciales vigentes, no se ofrece información sobre los que han emanado de las cumbres y se han cumplido o derogado. Este hecho

es relevante, pues ese es el espacio de máxima jerarquía del SICA en el que se definen las prioridades estratégicas del Sistema (gráfico 3.3).

Uno de los problemas que presentan los mandatos presidenciales para monitorear su cumplimiento a cabalidad es que muchos tienen una redacción muy general, y otros son simbólicos (expresión de posición o voluntad).

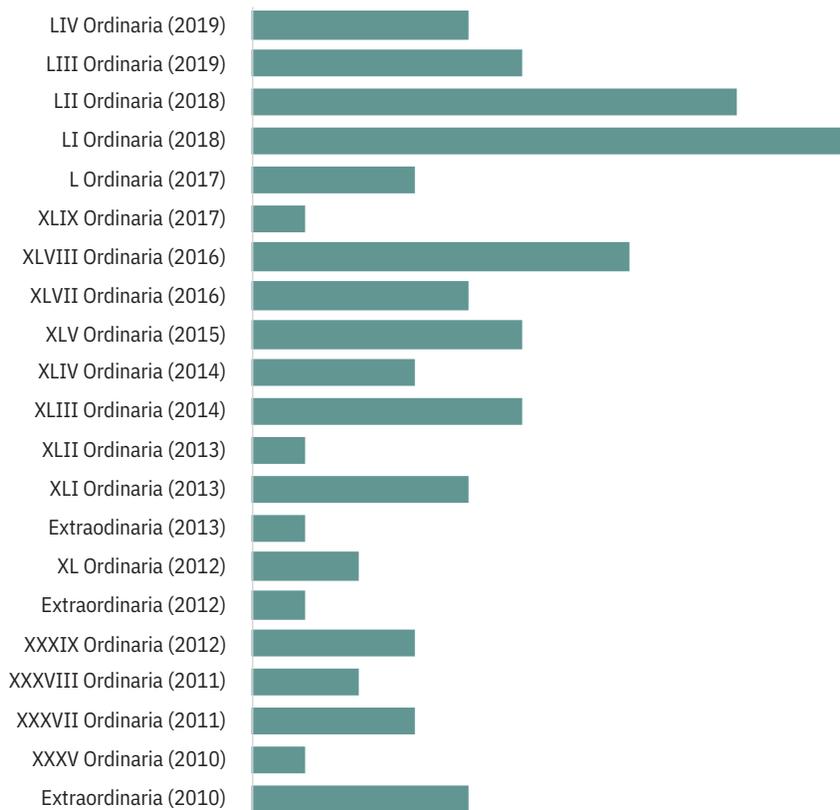
Resulta indicativo que la producción de normativa a partir de 2015 se ha limitado a unos pocos instrumentos de carácter reglamentario emanados de las instancias técnicas del SICA y solo se reportan nuevos avances normativos en los Consejos de Ministros temáticos de salud y pesca. Cabe destacar la mayor aprobación de instrumentos por parte del Comité Ejecutivo que, como se detalla más adelante, ha estado asociada a una diversificación de sus funciones para cumplir con los mandatos que le otorga el Protocolo de Tegucigalpa (cuadro 3.2).

Según una revisión de la Gaceta Oficial del SICA a partir de 2015 y hasta 2020, se reportan más de veinte nuevos o actualizados reglamentos, además de la incorporación de República Dominicana al Tratado de Integración Social (19-01-2016) y al Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, Cepredenac (11-10-17) y la adhesión de Belice, Cuba y Corea al Convenio Constitutivo del BCIE (cuadro 3.3).

El Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA) es uno de los órganos permanentes del SICA, según el artículo 23 del Protocolo de Tegucigalpa (1991). No obstante, cabe recalcar que el mismo se estableció en 2008, y antes de esa fecha fue el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el que asumió las funciones del CE-SICA. Durante el período 2008-2020 se celebraron 75 reuniones en las que se adoptaron treinta resoluciones y veintiocho recomendaciones vinculadas a temáticas propias del fortalecimiento institucional. Ello evidencia la diversificación de la agenda del CE-SICA. En el período 2011-2015 su agenda estaba enfocada solamente en dos atribuciones: velar por el cumplimiento del Protocolo

Gráfico 3.3

Cantidad de mandatos presidenciales en ejecución^{a/}, por cumbre. 2010-2019



a/ Se refiere a aquellos mandatos que se encontraban vigentes y en proceso de implementación al 18 de diciembre del 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021 y SICA, 2021c.

de Tegucigalpa y aprobar los reglamentos e instrumentos de la institucionalidad del SICA. En cambio, a partir de 2017 el CE-SICA también ha adoptado decisiones relativas a los procesos de elección de titulares de la institucionalidad regional, ejecución eficiente de los mandatos de la Reunión de Presidentes, revisión del Proyecto de Presupuesto y Plan de Labores de la Secretaría General del SICA (SG-SICA), revisión de memorandos de entendimiento del SICA con terceros Estados y revisión de la gestión y ejecución de la cooperación regional (E: Resinos, 2021).

De acuerdo con E: Caldentey (2021), es importante evaluar la calidad de las políticas y normativas aprobadas, pues los reglamentos tienen en general un escaso desarrollo sobre las competencias nacionales y no suelen incluir instrucciones sobre qué hacer en caso de incumplimiento. Esto también aplica en el caso de las políticas, planes y estrategias regionales que, además no suelen especificar las modalidades e instrumentos de ejecución o financiación.

Entre los cambios más relevantes en la gestión del sistema durante el período de análisis de este Informe está la

Cuadro 3.2

Aprobación de instrumentos jurídicos regionales. 2010-2020

Instrumento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Reunión de presidentes											
Declaración	3	2	3	4	2			1	2	2	
Declaración especial	4	1	6		2				4		
Resolución				4							
Plan de acción	2	2									
Cooperación										1	
Comité ejecutivo											
Recomendaciones								4	9	12	3
Resolución		1	6	4	2	1			7	7	
Reglamento			3	2				1			
Secretaría general											
Cooperación	9				2	4	3	11	8	15	2
Admisión de observador	1	1	2	4	4					2	
Resolución	1		1			2		1			1
Hoja de ruta								1			
Reglamento									1		
Declaración						2		2	2		
Otros ^{a/}							1	6			
Total	20	7	21	18	12	9	4	27	33	39	5

a/ En "Otros" se incluyen acuerdos de adhesión, reformas y ratificaciones.

Fuente: González, 2021, con base en Salazar, 2021, y SICA, 2021b.

mayor disponibilidad de información en el portal web del SICA con la lista de mandatos en ejecución y el responsable, aunque no se incluye ninguna otra (SICA, 2018c y 2021b). También se alojan los informes de seguimiento que realiza el CE-SICA y eleva al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA sobre el estado por mandato (ejecutado, pendiente o de ejecución continua) y el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA (2013). Asimismo, en 2017 se revisó el proceso de ordenamiento de los mandatos, y el registro Histórico de Mandatos (2013 y 2016) permitió catalogar y archivar mandatos obsoletos o ya cumplidos y el Procedimiento para la Formulación, Presentación y Seguimiento de Mandatos de la Reunión de Presidentes (2014) y su actualización

en 2018. Finalmente, cabe mencionar la publicación de los actos normativos en la Gaceta Oficial del SICA como un avance hacia el fortalecimiento de la transparencia y publicidad de los actos normativos.

Reformas recientes buscan la transformación funcional del SICA

En el relanzamiento de la agenda del SICA en 2010, la Reunión de Presidentes acordó convertir el fortalecimiento institucional en uno de sus pilares estratégicos, considerando que el aseguramiento de la eficiencia y la eficacia de la institucionalidad regional es necesario para el logro de los objetivos del Sistema. Recuérdese que el SICA ha pasado por al menos tres olas reformistas desde su creación en 1990, y en todas

se ha incorporado como eje el fortalecimiento de la institucionalidad regional (cuadro 3.4).

En la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San José el 29 de junio de 2017, se acogió la propuesta de Agenda Estratégica Priorizada (AEP) del Sistema de la Integración Centroamericana, que incorporó objetivos concretos para cada pilar estratégico.

Para el pilar de fortalecimiento institucional del SICA se acordaron tres objetivos, orientados a la articulación intersectorial, consolidación de instituciones fuertes y promoción activa de países observadores; mismos que, se relacionaron con los ODS 16 y 17, sobre paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr objetivos (Artavia et al., 2021).

Cuadro 3.3

Normativa aprobada por ente que la emitió y eje de integración. 2015-2020

Nombre del instrumento	Año	Ente	Eje de integración
Reglamento para la Formulación, Aprobación y Ejecución Presupuestaria de la SG-SICA	2017	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Fortalecimiento institucional
Reglamento Regional para la Gestión Migratoria Ágil, Ordenada, Segura para el tratamiento de los flujos migratorios en puestos fronterizos y puestos autorizados del ingreso y egreso en las zonas de adyacencia para los eventos masivos en los Estados miembros del SICA	2018	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Político
Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica	2018	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Seguridad
Reglamento para la admisión y participación de observadores ante al SICA	2018	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Fortalecimiento institucional
Revisión de Reglamentos de Organización y Funcionamiento de las instancias del SICA: CC-SICA; Consejo de Ministros de Energía; Sisca; CECC; Comisión de Autoridades Migratorias; Comisca; CCAD; Cosefin; y, CAC ^{a/}	2017-2019	Comité Ejecutivo y Consejos sectoriales	Fortalecimiento institucional
Reglamento General del Centro de Información del SICA y la Resolución relativa a la adopción y reconocimiento de firma electrónica de la SG-SICA	2018	SG-SICA	Fortalecimiento institucional
Revisión integral del Reglamento Regional para el Ordenamiento Regional de la Pesquería de la Langosta del Caribe	2018	CAC	Económico
Adhesión al Convenio Constitutivo por parte de Belice, Cuba y Corea	2016-2018	BCIE	Económico
Reglamentos de Negociación Conjunta de Medicamentos, Dispositivos Médicos y otros bienes de interés sanitario, tecnologías sanitarias; donación, permuta, préstamo de medicamentos o dispositivos médicos de interés sanitario y la sostenibilidad de los laboratorios.	2017-2019	COMISCA	Social
Reglamento de las comisiones técnicas, mecanismos, redes e instancias especializadas del sector y la reglamentación sobre Salud Pública en el Marco del Derecho Comunitario	2018	COMISCA	Social

a/ De esta normativa, los únicos aprobados son los reglamentos sobre la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros de Educación y del Consejo de Ministros de Cultura y de su Secretaría Ejecutiva (4-10-17), el del Comisca y su Secretaría Ejecutiva (5-12-17), el del Consejo de Ministros de Energía (22-6-18) y el del Consejo de Ministros de Agricultura (7-12-18). Los demás están en proceso de revisión.

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar, 2021.

Cuadro 3.4

Principales hitos relacionados con la reforma institucional del SICA

Ola	Año	Hito
Primera ola	1997	Declaración de Panamá Lineamientos para el fortalecimiento de la institucionalidad regional
	1998	Estudios BID y Cepal
	1999	Centroamérica 2020 de la UE-AID Agenda Post-Mitch
	2001	Instalación sede SICA en San Salvador
Segunda ola	2004	Comisión ad hoc para el Replanteamiento Integral de la Institucional Regional
	2008	Protocolo de reformas al Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas
Tercera ola	2010	Relanzamiento del proceso de integración y Plan de Acción
	2017	Agenda Estratégica Priorizada Visión estratégica del Secretario General
	2020	Declaración relacionada con la Transformación funcional Carta por el futuro de la integración centroamericana

Fuente: PEN, 2016 y Solano et al., 2021.

En el período 2010-2018, la Reunión de Presidentes instruyó 37 mandatos vinculantes al pilar de fortalecimiento institucional, de los cuales, dieciséis acerca del robustecimiento de la gobernanza y capacidad efectiva de respuesta; once sobre articulación intersectorial; siete relacionados con la gestión de socios para el desarrollo y tres relativos a reforma y transformación del SICA. Los dos primeros temas concentran el 73% de los mandatos para el pilar.

En los planteamientos de reforma institucional más recientes se encuentra la construcción y actualización continua de la Agenda Estratégica Priorizada de la institucionalidad del SICA de 2017 (véase más adelante), que acapara ocho mandatos en materia de fortalecimiento de la gobernanza. Los mandatarios instruyen a los consejos sectoriales a procesos de reflexión para el planteamiento de asuntos priorizados e incluso informes ejecutivos sobre todas las instancias vinculadas a su sector, que incluían listado de personal, sueldos, presupuestos e ingresos, "con el objetivo de evaluar la estructura del Sistema y facilitar su fortalecimiento, transparencia y rendición de cuentas" (SICA, 2020d).

Otros mandatos, de carácter normativo, urgían la implementación de los "Lineamientos básicos para el posicionamiento y visibilidad del SICA"; o bien, trataban sobre procesos de elección de titulares según el nuevo reglamento para ese fin. Un mandato en particular instruyó a la Comisión Centroamericana de Estadística (Centroestad) la elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de las Oficinas Nacionales de Estadística.

En el período 2010-2018, el tema de reformas, estructuración y modernización del SICA, los presidentes acordaron tres mandatos en los cuales urgieron el avance de una propuesta integral de reformas al Sistema, en aspectos relacionados con la armonización jurídica, la homologación de reglamentos de las secretarías sectoriales y la rotación semestral de las Presidencias pro Tempore.

En la LI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, que instruyó a la Secretaría General del SICA, bajo la conducción

del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (SICA, 2018b y 2020d), se hizo referencia a un proceso de transformación funcional que integre de manera efectiva los ODS y que "mejore la eficiencia y operatividad de la institucionalidad" (SICA, 2018b).

La transformación funcional ha sido un concepto que busca el progreso en materia de eficiencia y operatividad de la institucionalidad de los Órganos e instancias del Sistema. En el Informe de Ejecución Programática y Presupuestaria de la SG-SICA 2019 se indica que el tema se encuentra en estudio: "Se destaca que se elaboró una Hoja de Ruta, la cual fue presentada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su consideración, que incluye una propuesta de acciones para cada eje de la transformación funcional" (SG-SICA, 2020). Al cierre de edición de este Informe no se conocía resolución alguna en relación con este asunto.

Otros mandatos asociados al fortalecimiento del SICA exhortan a la coordinación sistémica institucional y a la elaboración de una propuesta para la optimización de la coordinación del SICA. Asimismo, pretenden mejorar sus procesos de comunicación estratégica y de visibilidad ante la ciudadanía, y también promueven el aprovechamiento de las tecnologías de la información, además de instar a celebrar con mayor frecuencia las reuniones intersectoriales. Dos mandatos se refieren a un plan de acción para la recuperación y divulgación de la memoria histórica, en el contexto de la conmemoración del bicentenario de la Independencia de Centroamérica y del trigésimo aniversario del Protocolo de Tegucigalpa.

Una de las maneras de comprobar la importancia del fortalecimiento institucional es identificar el volumen de recursos concentrado en la aplicación de estos mandatos presidenciales. Dada la falta de información presupuestaria detallada, se tomará como aproximación el número de proyectos y sus montos relacionados con el pilar de fortalecimiento institucional. Según el Sicor, este pilar reporta dieciocho proyectos y aglutina el 16% de los recursos de cooperación basados en

proyectos, dirigidos a la SG, el CEF y el CMRE-CA.

La información recopilada en fuentes más allá del Sicor identificó cinco proyectos en materia de fortalecimiento institucional por un monto de 7,2 millones de dólares: i) programa de fortalecimiento institucional de la SG-SICA para contribuir al funcionamiento sistémico del SICA; ii) profundización de la capacidad de la gestión coordinadora del SICA; iii) programa de apoyo al programa SICA de capacitación en integración regional; iv) Módulo de Gestión y v) fortalecimiento de la capacidad consultiva y asesora del CC-SICA. Todos ellos fueron desarrollados entre 2014 y 2018 (González, 2021).

Una segunda forma de verificar la aplicación de los mandatos es revisar la producción de documentos que contribuyan a la planificación institucional y canalicen esos mandatos en planes o políticas. Un análisis de los documentos relacionados con la planificación institucional vigentes en este pilar de fortalecimiento institucional, así como de la Agenda Estratégica Priorizada (AEP), los mandatos presidenciales y los proyectos de cooperación, permite identificar cuatro temas principales, a saber: i) fortalecimiento de la gobernanza y capacidad efectiva de respuesta; ii) articulación intersectorial; iii) gestión de socios para el desarrollo y iv) reforma y transformación.

En el pilar de fortalecimiento institucional, se consignan la producción de documentos que promueven la planificación del Parlacen, de la Corte Centroamericana de Justicia y otros transversales. Con respecto a la planificación en el Parlacen, en 2013 aprobó la Agenda 10 y en 2017 se ratificó un Plan Estratégico 2017-2022 que busca formular un marco que empate la Agenda 10 con la Agenda Estratégica Priorizada y toma en cuenta los ODS (Bravo, 2019). En lo que se refiere a la Corte Centroamericana de Justicia, aprobó el Plan Estratégico Quinquenal 2013-2017, el correspondiente al 2018-2022 y la Estrategia de visibilidad de la Corte Centroamericana de Justicia 2019-2020 (CCJ, 2019). Con base en los

planes quinquenales, la CCJ elaboró y evaluó planes anuales (Salazar, 2021).

Se identificaron dos instrumentos de naturaleza transversal, la Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico (ERDE), aprobada en 2013 y la Estrategia Regional Digital para el Desarrollo de la Sociedad y el Conocimiento en el SICA, aprobada en 2015; esta última, relacionada con el proyecto SICA Digital (SICA, 2020a). Además, en julio de 2020 se implementó SICA 24, una plataforma integrada de comunicación, reuniones y colaboración entre las secretarías y organismos especializados.

Según la base de datos del Sidor, en este pilar se encuentran clasificados seis proyectos en ejecución, de un total de dieciocho registrados, mayoritariamente administrados por la SG-SICA.

En el quinquenio más reciente se afianza la tendencia a la concentración de proyectos en la SG-SICA que ya se había hecho notar en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016). Tan solo la SG-SICA reporta 31 proyectos de cooperación a su cargo desde 1992⁶ y hasta octubre de 2020, por un monto de alrededor de 193,1 millones de dólares, que incluyen dieciocho proyectos de fortalecimiento institucional, ocho de seguridad y los demás de ambiente, económico y social.

En este aspecto, la SG-SICA solo es superada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que reporta 34 proyectos.

De los doce proyectos de cooperación internacional de mayor volumen con que cuenta el SICA, es decir, que superan los 15 millones de dólares, en el período desde 1992 hasta el 12 de octubre de 2020 se constata que la SG-SICA ha administrado cinco, con un monto de 101,6 millones de dólares. Según el Sidor, de los proyectos de cooperación en ejecución, la SG-SICA administra uno por 20,3 millones de dólares (cuadro 3.5).

De la revisión de mandatos presidenciales, se desprende que la mayor responsabilidad en la ejecución de los mismos recae en la Secretaría General del SICA; de los 82 vigentes, hacia el 41% los ejecuta la SG-SICA y hay dieciocho instancias regionales que tienen mandatos en ejecución.

La concentración de proyectos y mandatos en la Secretaría General aumenta la brecha interna en la distribución de recursos de cooperación, entre ejes de integración y entre entidades. Secretarías como la Social, de Educación de Mujeres, y de Salud reciben muy pocos fondos en comparación, lo que limita sus capacidades de ejecución en beneficio de la región

(véase sección de recursos financieros a continuación).

Recursos humanos y financieros insostenibles

La institucionalidad regional es insostenible financieramente, de manera que su operación está apoyada en su mayor parte por la cooperación internacional, pues los aportes de los países no logran cubrir ni los gastos operativos de los entes en los que participan (PEN, 2016). Esta es una conclusión que se ha reiterado en los *Informes Estado de la Región*, y en este caso se agudiza en un contexto de crisis económica mundial ocasionada por la pandemia de covid-19, donde es previsible la disminución del flujo de cooperación y también los problemas de pago de los Estados miembros.

Además, en un marco de recursos muy escasos se presentan grandes brechas en la distribución presupuestaria. En la institucionalidad regional, algunos entes integrantes tienen fuentes de ingresos propios suficientes e incluso sostenibles (BCIE, Cocesna, BCIE, Cocesna, CRIE, EOR del Mercado Eléctrico Regional, por poner algunos ejemplos), pero otros no cuentan con lo mínimo para operar.

En efecto, el área en que existe menos información disponible y sistematizada

Cuadro 3.5

Proyectos de cooperación registrados en el SICOR^{a/}, según eje de integración. 1992-2020

Eje de integración	Cantidad	Presupuesto (en dólares)	Instituciones receptoras de la cooperación ^{b/}
Cambio climático y gestión integral del riesgo	66	286.921.735	CRRH, Csuca, Cepredenac, SG-SICA, CCAD, Trifinio ^{c/} , ICAP, SE-PT, Sieca
Fortalecimiento institucional	18	112.963.339	SG-SICA, CEF, MRREE-CA
Integración económica	77	138.319.153	Oirsa, Cenpromype, Sieca, Cefof ^{c/} , SE-CMCA, SG-SICA, Sitca, Ospesca, SE-CAC
Integración social	57	121.613.665	Incap, Commca, SG-SICA, SISCA, Comisca y MSCA. En Educación y Cultura: CECC/SICA, Csuca, ICAP, Incap y Zamorano ^{c/} .
Seguridad democrática	11	59.522.913	Oirsa ^{c/} , SG-SICA, Ilanud ^{c/} , OCAM
Total	229	719.340.805	

a/ El Sidor clasifica y registra los proyectos en seis ejes temáticos: ambiental, económico, educación y cultura, político, seguridad y social. Para este cuadro se han unido el eje de Educación y Cultura con el eje Social.

b/ Para obtener el nombre completo de las instituciones, consultar la sección de siglas de este informe.

c/ Cefof, Ilanud, Trifinio y Zamorano no son instituciones del SICA, aunque la información consignada se encuentra acreditada en el Sidor. Oirsa no es estrictamente una institución del SICA.

Fuente: Solano et al., 2021 con base en Sidor, 2020.

es la de presupuesto, pago de cuotas y financiamiento, por lo que la mayoría de los datos provienen del Sicor. Por otro lado, dicha información se completó con la base de datos del SICA en su página oficial, que incluye los proyectos de cooperación. Cuando se comparan las dos bases de datos existentes, que en teoría deberían ser similares, se aprecia que el porcentaje de coincidencias entre los proyectos de cooperación es apenas el 11,31%. En el desarrollo del capítulo se hace la aclaración cuando los datos provienen (o no) del Sicor.

Un avance reportado en 2016 fue la propuesta para un mecanismo de financiamiento autónomo del SICA. Sin embargo, no existe una propuesta formal que se haya sometido a discusión y aprobación en la Cumbre de Presidentes, y, de haber sido así, luego requeriría aprobación legislativa en cada país.

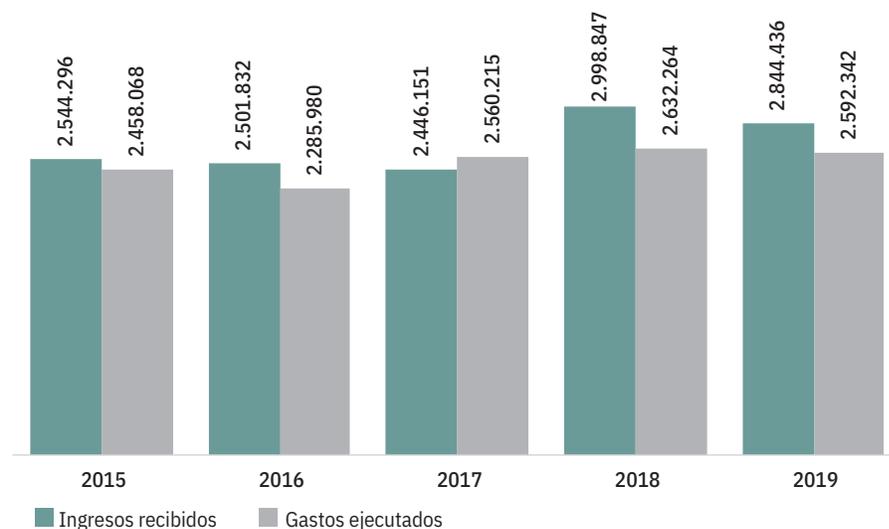
La SG-SICA es financiada por medio de dos subvenciones: los aportes de los países miembros y los de la cooperación internacional. En el caso de las cuotas de los Estados miembros, la demora en su pago genera inseguridad en el balance de los presupuestos de las secretarías e instituciones del Sistema. Por ejemplo, en su presupuesto Ordinario 2019 por 5,1 millones de dólares, la SG-SICA solo recibió ingresos al 31 de diciembre de ese año por 2,8 millones de dólares, provenientes de las cuotas de los Estados miembros, es decir, por fondos propios (gráfico 3.4).

Con respecto a las entidades regionales que han recibido cooperación internacional, se presenta una fuerte concentración en la SG-SICA, como se mencionó antes, y en la CCAD. De tres proyectos en ejecución al 12 de octubre de 2020, con más de 15 millones de dólares y que suman 102,7 millones de dólares, se observa que la SG-SICA administra un proyecto por 20,2 millones de dólares (cuadro 3.6). Solamente este último proyecto suma siete veces lo que recibió de cuotas de los Estados miembros en 2019.

La ejecución de gastos de la SG-SICA dentro de los fondos propios en 2019 fue por un valor de 2,5 millones de dólares, de los cuales la instancia destinó el 78% de su presupuesto a gastos de personal, el

Gráfico 3.4

Ingresos recibidos y gasto ejecutados por la SG-SICA (en dólares corrientes)



Fuente: SG-SICA, 2020.

17% a operativos y el 5% a misiones oficiales (SG-SICA, 2020). Adicionalmente, por la cooperación internacional recibió 1,5 millones de dólares para fortalecimiento institucional; de estos fondos, ejecutó 704.390 dólares (493.419 dólares del Fondo España SICA Fase IV y 210.970 dólares del Fondo Taiwán) (SG-SICA, 2020).

De los 229 proyectos listados en el Sicor en el período 1992-2020, cuatro secretarías (SG-SICA, Sieca, Sisca y Sitca) y cuatro organismos especializados (CCAD, Cempromype, Cepredenac y Ospesca) administraron el 73% de los proyectos (gráfico 3.5).

Con respecto a la perspectiva desde las fuentes de cooperación, se pueden dividir en cooperación entre estados, triangular, sur-sur y fondos privados. En el período 1992-2020, el SICA finalizó 144 proyectos, por un monto de 381,7 millones de dólares, proveniente de 34 fuentes de financiamiento (Sicor, 2020).

Si se analiza todo el período 1992-2020, los fondos europeos (cooperación bilateral y regional) representaron el 62,9% del total recursos desembolsados de proyectos finalizados; seguido por

Taiwán, con el 14,5% (Sicor, 2020). Esto significa una disminución en relación con el período 1992-2014, cuando la dependencia de los fondos comunitarios de la UE representó el 76% de la cooperación recibida. En este período, España, Alemania, Finlandia, Austria, Suecia, Suiza, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Dinamarca, Bélgica e Italia fueron cooperantes europeos directos, con montos que representaron el 29,8% del total desembolsado (Sicor, 2020).

Más recientemente, Alemania se ha convertido en el país cooperante que más recursos ha invertido en el Sistema, con un monto de 32,1 millones de dólares en proyectos en ejecución, cifra que corresponde al 49,7% del total de la cooperación internacional en el período 2015-2020, a saber, 64,5 millones de dólares. Desde su incorporación como Estado observador extrarregional del SICA, esta nación definió su interés por los proyectos ambientales, por lo que es en dicho ámbito donde ha comprometido la mayor parte de la cooperación (cuadro 3.7).

Si se compara el monto de la cooperación internacional, las cooperaciones

Cuadro 3.6

Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares^{a/}. 2010- 2020

Proyecto	Responsable	Cooperante	Estado	Presupuesto (en dólares)
Conservación y Uso Sostenible del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM). 2da Fase	CCAD	GEF	En ejecución	61.107.908
Fondo de Desarrollo Verde para los países SICA/Reconstrucción Regional del paisaje de los ecosistemas forestales en Centroamérica y la República Dominicana	CCAD	UE, Alemania	En ejecución	26.620.000
Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica Fase II - Presanca II	SG-SICA	Unión Europea, España, PNUD, Finlandia	Finalizado	25.717.500
Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica	CCAD	Unión Europea, Finlandia, Austria	Finalizado	24.500.000
Protección de Bosques Tropicales y Manejo de Cuencas en la Región Trifinio	Trifinio	Alemania	Finalizado	22.600.000
Programa Regional de Cambio Climático	CCAD	Estados Unidos	En ejecución	21.400.000
Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca)	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	21.080.000
Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana Pairca II	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	20.250.000
Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (Prevda)	Cepredenac	Unión Europea	Finalizado	20.168.585
B.A.1 Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica - Fase 2013-2015	SG-SICA	Finlandia, Holanda	En proceso de cierre	18.593.852
Acuerdo de Cooperación Usaid-CCAD para cumplir con los compromisos ambientales del DR-Cafta	CCAD	Estados Unidos	Finalizado	17.504.011
Programa Centroamericano de Gestión Integral de la Roca del Café	IICA	Unión Europea	En ejecución	17.056.425
Proyecto Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas- Adapcca	Sieca	Unión Europea	Finalizado	16.086.660
Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca)	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	15.960.000

a/ Se priorizó el uso de los datos del Sicor sobre los registrados en los sitios web de los entes ejecutores cuando se han consignado diferencias en la información. Fuente: Solano et al., 2021 con datos de Sicor, 2020 y SICA, 2020j.

triangular y sur-sur y los fondos privados, con los presupuestos por cuotas y fondos propios de las secretarías del SICA, se observa que la mayoría de las actividades, proyectos y programas que llevan a cabo las instancias regionales son financiadas por la cooperación internacional. Por ejemplo, las Secretarías Sectoriales recibieron en concepto de Contribución de Fondos Propios un total de 278.416 dólares en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019 (SG-SICA, 2020); 85% para gastos de personal y el restante 15% para gasto operativo. Con respecto a los fondos de la cooperación internacional aprobados para su ejecución, las Secretarías

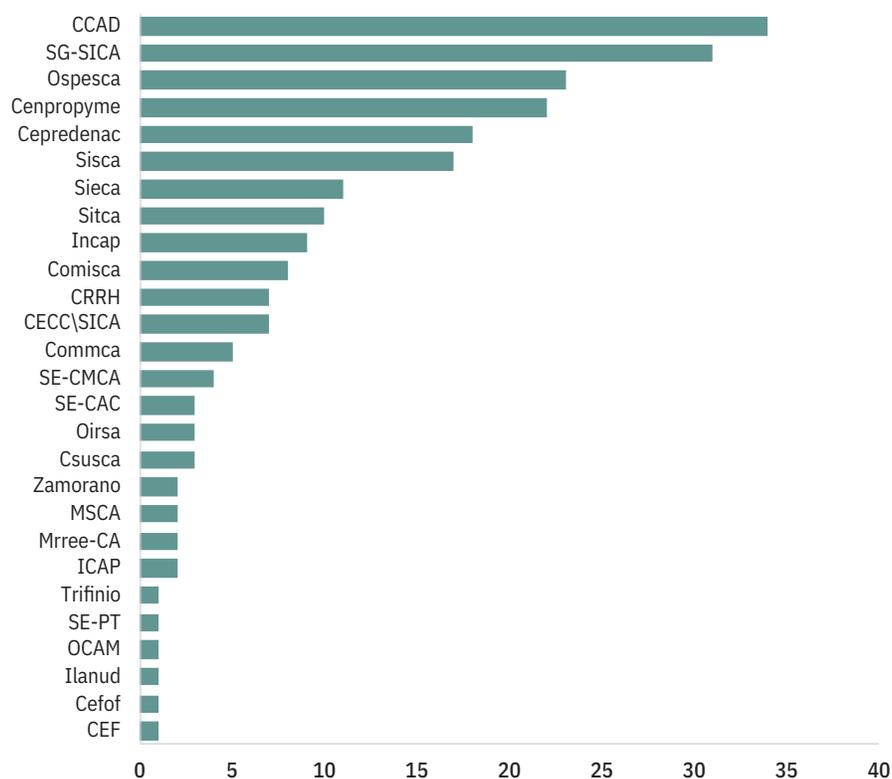
Sectoriales recibieron 17,6 millones de dólares para el período 2015-2021, y mantenían una disponibilidad presupuestaria al 31 de diciembre de 2019 por 2,8 millones de dólares en proyectos ejecutados (SG-SICA, 2020).

De lo dicho anteriormente se deriva que el SICA mantenga un estrecho vínculo con diversos socios para el desarrollo y gestione los recursos provenientes de la cooperación al desarrollo financiero y técnico. La responsabilidad de buscar nuevas fuentes de cooperación (como la cooperación sur-sur y la triangular) recae sobre la SG-SICA, sin detrimento de otros mecanismos que el propio sistema tiene para la gestión de recursos externos.

La escasa información no permite analizar el perfil del recurso humano del SICA

En lo que respecta al personal de la institucionalidad regional, en el *Quinto Informe Estado de la Región* (PEN, 2016) ya se indicaba que no se contaba con información pertinente, puesto que las instituciones no reportaban información básica como la cantidad, sexo y nacionalidad de sus funcionarios, y tampoco ha sido posible actualizarlo para este Informe. En esa oportunidad, se hizo referencia a una consultoría realizada en 2013, que permitió obtener información de solo veintiuna entidades (a pesar de que la muestra era de 58), y

Gráfico 3.5

SICA: cantidad de proyectos administrados, por entidades ejecutoras^{a/}. 1992-2020

a/ Para obtener el nombre completo de las entidades, consultar la sección de siglas de este informe.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano, et al., 2021.

Cuadro 3.7

Cooperantes en proyectos de órganos del SICA. 2015-2020^{a/}

Cooperante	Presupuesto (en dólares)	Eje de integración	Año de cierre	Cantidad de proyectos	Entidad responsable ^{b/}
Alemania	32.130.000	Ambiental	2015	5	CCAD
BID	898.000	Ambiental	2017	1	CCAD
Canadá	579.396	Seguridad democrática	2015	1	OCAM
CDC	3.171.796	Social	2015	2	Comisca
España	6.619.008	Económica y seguridad democrática	2015-2017	3	Cenpromype, SG-SICA, Commca
Estados Unidos	2.257.840	Ambiental, económica	2015-2016	4	Cepredenac, Cenpromype, Ospesca
GEF	960.000	Económica	2016	1	Ospesca
PEW	288.815	Económica	2015-2020	2	Ospesca
Suiza	3.152.418	Ambiental	2016	2	Cepredenac
Taiwán	9.008.764	Ambiental y económica	2015-2020	5	Cepredenac, CCAD, Ospesca
TNC	200.000	Económica	2018	1	Ospesca
Unión Europea	53.000.000	Social	2015	1	Commca
Total	64.591.037		2015-2020	28	

a/ Se toman en cuenta los proyectos que registran su fecha de cierre en el SICOR en el periodo que comprende del 2015 al 2020.

b/ Para obtener el nombre completo de las entidades, consultar la sección de siglas de este informe.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021; y Sicor, 2020.

desde entonces esos datos no se han actualizado.

Con respecto al perfil del recurso humano de la SG-SICA, en su Informe de Ejecución Programática y Presupuestaria 2019 se indica que está integrada por 62 funcionarios permanentes, de los cuales un 69% son de nacionalidad salvadoreña y un 54% de género masculino (SG-SICA, 2020). Esta distribución ha sido una de las críticas más recurrentes a la Secretaría General, pues el 82% del personal permanente está dividido entre El Salvador y Guatemala, lo cual es contrario al criterio proporcional de representación de las nacionalidades de los Estados miembros (Protocolo de Tegucigalpa, artículo 26, inciso j).

En relación a la estructura del recurso humano de la SG-SICA, se observó que el 53,2% del personal permanente se encuentra en puestos técnicos o de apoyo administrativo, que consumen el 32,7% del presupuesto en salarios permanentes de la instancia. La alta jerarquía de la SG-SICA (19%) está compuesta por el secretario general, diez miembros de su gabinete y un asesor y consume el 46,8% de los fondos. En el centro de la estructura de la institución se encuentran diez

coordinadores o jefes de unidad, que utilizan un 16,7% del presupuesto salarial permanente. Cabe mencionar que los beneficios laborales no están homologados para todas las instancias del SICA. Por ejemplo, en la misma SG-SICA trabajan también los asistentes técnicos o personal no permanente, con contrataciones que no incluyen ningún tipo de beneficio laboral (SG-SICA, 2020) (cuadro 3.8).

El recurso humano es un componente fundamental de las capacidades del Sistema para cumplir con sus funciones y los mandatos de la Reunión de Presidentes, pero, a pesar de que en 2012 se aprobó el “Reglamento relativo a la elección de titulares de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana”, donde se establecen los procedimientos, mecanismos y criterios para la elección de los puestos de dirección del Sistema, no fue posible obtener mayor información sobre los procesos de elección de titulares y sus resultados, así como tampoco en cuanto a la implementación del reglamento sobre alternabilidad de la rotación de los cargos en los principales órganos y secretarías (cuadro 3.9). Esta información es

pertinente, pues muchos de los puestos que cambian por períodos de elección corresponden a la alta jerarquía de las secretarías e instituciones (SG-SICA, 2020).

Poca publicidad y rendición de cuentas: limitaciones en el órgano contralor

Pese a que el Protocolo de Tegucigalpa establece el deber de garantizar siempre la publicidad de las resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada órgano o institución (artículo 10), tal como se ha consignado en anteriores *Informes Estado de la Región* y en diversos estudios sobre la integración regional, existe una exigua práctica de la rendición de cuentas, escasa producción de información y faltan indicadores de gestión y resultados (PEN, 2008, 2011, 2016). En las reuniones presidenciales se ha discutido sobre la necesidad de fortalecer las acciones encaminadas a transparentar la gestión de las instancias regionales y se han tomado también decisiones puntuales⁷. Sin embargo, la falta de documentación de procesos y la poca publicidad continúa siendo una

Cuadro 3.8

Personal de la SG-SICA, según categorías de puestos. 2019

Nivel	Puesto	Salario (dólares)	Cantidad de personas	Beneficios laborales ^{a/}	Ajuste por lugar de destino	Otra prestación salarial	Total anual
Alta jerarquía	Secretaría general	10.000	1	Sí	Sí	No	191.806
	Gabinete	3.120 – 5.600	10	Sí	Sí	Sí	744.817
	Personal asesor	2.000 – 4.000	1	Sí	Sí	No	53.987
Jefaturas y personal especializado	Coordinación/ Jefatura de unidad	1.750 – 3.000	10	Sí	Sí	Sí	354.568
	Nivel técnico especialista	2.300 – 3.536	4	Sí	Sí	Sí	197.077
	Nivel técnico	800 – 1.750	13	Sí	No	Sí	256.932
	Asistente técnico y administrativo de apoyo	500 – 1.500	16	Sí	No	Sí	237.357
Personal administrativo y operativo	Servicios	350 - 800	7	Sí	Sí	Sí	77.442
Total			62				2.113.986

a/ Esta categoría incluye aguinaldos, vacaciones, beneficios por retiro y seguro vida-médico. Fuente: Solano et al., 2021 con base en SG-SICA, 2020.

Cuadro 3.9

Titulares del SICA, según nacionalidad y período de gestión. 2021

Nacionalidad	Titular	Instancia ^{a/}	Inicio de gestión	Fin de gestión
Belice	Anita Araceli Zetina	Sisca	01/01/2021	31/12/2024
	Roberto Harrison	SE-CAC	01/09/2017	01/09/2021
El Salvador	Manuel Ernesto Aguilar Flores	CRIE	01/06/2020	31/05/2021
Guatemala	Marco Vinicio Cerezo Arévalo	SG-SICA	01/07/2017	30/06/2021
	Alicia Amalía Rodríguez Illescás	STM-Commca	01/01/2021	30/06/2021
	Otto Guillermo Noack Sierra	Cocatram	15/05/2017	Indefinido
Honduras	Melvin Enrique Redondo	Sieca	16/07/2017	16/07/2021
	Dante Mossi Reyes	BCIE	01/12/2018	30/11/2023
	Ramón Rosales Posas	ICAP	22/03/2021	22/06/2021
	Claudia Griselda Herrera Melgar	Cepredenac	01/01/2019	01/01/2023
Nicaragua	Alejandro José Solís Martínez	SE-Comisca	16/07/2017	15/07/2021
	Alfredo Ibrahim Flores Sarria	SE-Cosefin	21/01/2021	20/01/2025
Panamá	Jair Urriola Quiróz	SE-CCAD	01/04/2021	31/03/2025
	Ilka Isela Aguilar Valle	SITCA	03/12/2019	05/03/2022
	Carlos Staff Sánchez	CECC	18/06/2018	17/06/2022
	Reinaldo Morales Rodríguez	Ospesca	01/10/2017	01/10/2021
	Berta Alicia Olmedo Vernaza	CRRH	13/05/2019	12/05/2023
	José Renán De León Cáceres	Incap	22/01/2020	21/01/2024

a/ Para obtener el nombre completo de la instancia, consultar la sección de siglas de este informe.
Fuente: Elaboración propia con información de SICA, 2021d.

práctica común. El efecto no es solamente la negación de información a la ciudadanía, sino que tampoco los mismos tomadores de decisión dentro de las instituciones regionales pueden contar con información completa y oportuna para planificar sus acciones.

La normativa de la institucionalidad ha definido instrumentos para rendir cuentas, y sus socios cooperantes también disponen de controles para sus proyectos, aunque esta información es de difícil acceso. Al menos en la SG-SICA, se debe entregar un informe detallado semestral al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual incluye Programa de Labores y Presupuesto; y cada año se debe presentar un informe de actividades y ejecución presupuestaria al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y al Parlamento Centroamericano (Parlacen) (Villalobos, 2021). De modo periódico, se publican informes de avances y logros de su accionar ante los órganos tomadores de decisión del Sistema (Reunión de

Presidentes y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA); además, se realizan los ejercicios de rendición de cuentas de la cooperación internacional (Villalobos, 2021). La página oficial del SICA cuenta con una pestaña denominada “Transparencia y rendición de cuentas”, donde se consigna la entrega de los informes de labores en notas de prensa, pero solo de una minoría de instituciones, y no se presentan de manera consistente.

La creación del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA) es el hito más importante en cuanto a avanzar hacia un sistema de fiscalización y auditoría de sus órganos e instituciones. Ya el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa disponía crear y poner en funcionamiento una fiscalización de esa naturaleza, pero ello no fue posible hasta el 11 de diciembre de 2007, que fue creado. Entre las funciones de este organismo se determinó que debe fiscalizar a los órganos e instituciones regionales “pronunciándose

sobre la legalidad, transparencia, eficiencia, afectividad, economía y equidad, en el cumplimiento de sus funciones”. No obstante, no se le concedieron capacidades de intervención ni sancionatorias. No debe obviarse que las instituciones regionales se someten a control y rendición de cuentas ante sus socios técnicos y financieros. Sin embargo, esos informes no siempre están disponibles al público.

Según el Plan Anual de Auditoría y Presupuesto del CFR-SICA, en los años 2017, 2018 y 2019 se observó que la forma de realizar dicho plan no ha cambiado en ese período; al revisar, se constata la misma información, tomando en cuenta el mismo contenido cada año, lo cual facilitó la observación de cambios. Se evidencia que el presupuesto anual de funcionamiento del CFR-SICA presenta una línea descendente; en 2017 el presupuesto total general fue de 286.995 dólares y para 2019 el total era de 245.316 dólares (CRF-SICA, 2020).

En sus más recientes planes de

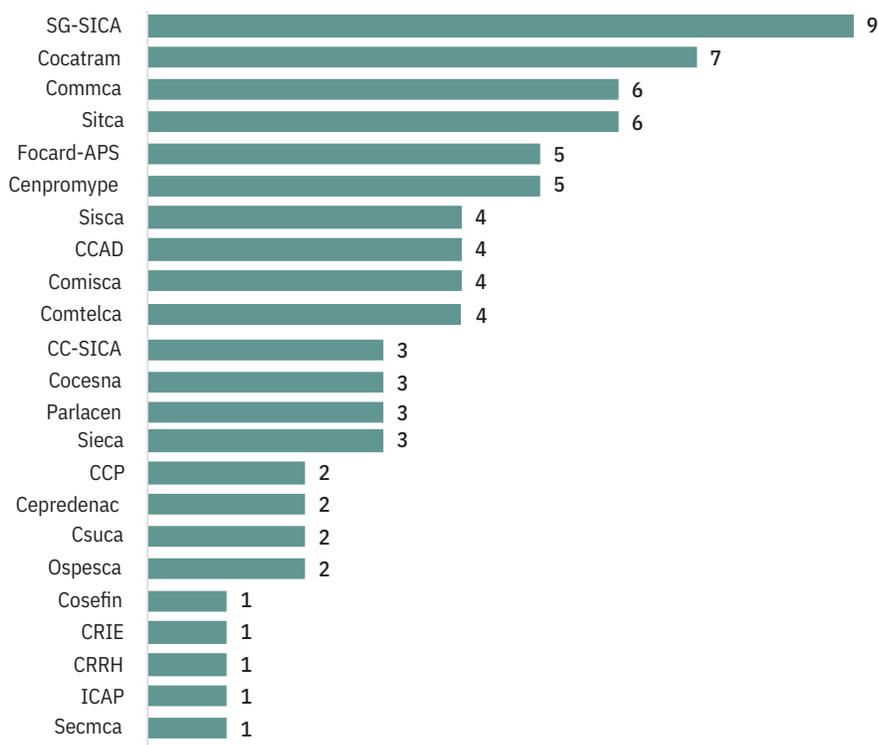
auditoría y presupuesto (para 2018 y 2019), el Consejo Fiscalizador Regional ha venido manifestando a la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado que "algunos órganos e instituciones del SICA no permiten el acceso para la práctica de las auditorías", y que existe una "entrega de información inoportuna por parte de los entes auditados" (CFR-SICA, 2018). Además, una vez finalizado un estudio de auditoría, el CFR-SICA solo puede comunicar los resultados a la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado de los países miembros del Sistema. A pesar de que el CFR reportó un número considerable de auditorías financieras, no se detallan los resultados ni se encuentran disponibles, práctica que es contraria a lo dispuesto en el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa, el cual exige la publicación anual de los resultados en los diarios oficiales.

Una buena parte de la labor que realiza el CFR-SICA se hace a través de auditores de Unidades de Enlace, función que se le permite delegar por el Capítulo de Atribuciones del mismo Acuerdo de Creación, de 2007. Hasta el año 2019, las Unidades en Enlace en Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras habían finalizado diez auditorías financieras en ocho órganos e instituciones; de ellas, seis cubrieron el período 2018, que se llevaron a cabo en el Cenpromype, el CMCA, la CECC, la CCJ, la Sitca y la Cocatram; y cuatro se realizaron en 2017, y se hicieron en el Cenpromype, la SG-SICA, la CECC y la Cocesna. En el caso de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesna), con sede en Honduras, se realizó un "Examen Especial" del período 2009-2013, sin que se haya encontrado más información al respecto (gráfico 3.6).

En 2019 no se realizaron auditorías de los órganos e instituciones regionales en Guatemala, Belice, Panamá ni República Dominicana; es decir, el campo de fiscalización del Organismo Superior de Control no llegó a las instituciones regionales ubicadas en esos Estados miembros del Sistema. En ese sentido, el CFR-SICA ha manifestado que existe "falta de apoyo de las instancias del SICA para el desarrollo y fortalecimiento de

Gráfico 3.6

SICA: cantidad de auditorías realizadas por el Consejo Fiscalizador del SICA, por entidad auditada^{a/}. 2008-2019



a/ Para obtener el nombre completo de las entidades, consultar la sección de siglas de este informe.
Fuente: Elaboración propia con base a CFR-SICA, 2018 y 2020.

la función fiscalizadora del CFR-SICA" (Artavia et al., 2021).

La agenda formal versus la agenda con financiamiento de la institucionalidad regional

Las prioridades de la integración formalmente se encuentran en la Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países Miembros del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana, realizada en El Salvador en 2010, y en el Plan de Acción elaborado con posterioridad. También se utiliza como antecedente en temas de sostenibilidad la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (Alides).

En la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San José el 29 de junio de 2017, se acogió la propuesta de la Agenda Estratégica Priorizada (AEP), siempre basada en los cinco pilares que se había propuesto desde el relanzamiento (cuadro 3.10). La AEP contribuye a acotar los términos generales en los que fueron redactados los pilares y sus múltiples objetivos.

En el presente apartado se hace un análisis de la compatibilidad que existe entre las prioridades expresadas en la AEP, las agendas internacionales y el conjunto de instrumentos de política, estrategias e iniciativas aprobados, junto con las prioridades temáticas que establece la cooperación internacional. Ello permite aproximarse a constatar si las prioridades

Cuadro 3.10

Objetivos de la Agenda Estratégica Priorizada del SICA, por eje de integración. 2017

Eje de integración	Objetivos
Fortalecimiento institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial 2. Desarrollo y consolidación de instituciones fuertes, con alta capacidad y transparentes 3. Participación activa y efectiva de los países observadores, socios para el desarrollo, sociedad civil, sector privado y academia
Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar el Plan de Acción Regional en Pobreza y Protección Social 2. Promover el cumplimiento de las metas y objetivos de educación en los países del ODS 4 3. Adoptar política migratoria integral regional 4. Potenciar el sector cultura 5. Abordaje con perspectiva regional que garantice la salud y el bienestar de los habitantes del SICA 6. Desarrollar acciones intersectoriales basadas en la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (Prieg)
Económico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de la Estrategia de Articulación Productiva Mipyme 2. Fortalecer la conectividad física regional que consolide un nodo logístico que mejore la competitividad y la productividad 3. Implementar la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras 4. Implementar la Hoja de Ruta de Unión Aduanera 2015-2024 5. Promover el turismo en la región 6. Avanzar en el desarrollo de un Mercado de Deuda Pública Regional (MDPR)
Seguridad democrática	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfrentamiento conjunto del crimen organizado 2. Continuar la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y sus proyectos
Cambio climático y gestión integral de riesgo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la gestión de los recursos hídricos 2. Promover una agricultura regional sostenible, competitiva, incluyente y articulada 3. Promover la integración ambiental de la región para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático 4. Asegurar la sostenibilidad de la biodiversidad y sistemas terrestres y marinos 5. Promover el acceso y uso de energías renovables en los países del SICA

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021.

acordadas conllevan una alineación con otras agendas asumidas por la región, y a un aumento en la aprobación de instrumentos y las capacidades institucionales de cada sector para la implementación, sobre todo recursos. No puede decirse que el área de mayor avance sea la que tenga más documentos aprobados, sino que además se requiere capacidad de implementación regional. Por ejemplo, puede ser el caso de que en un tema se haya aprobado un único mandato y una estrategia, y eso sea suficiente y efectivo; en cambio, otras áreas podrían tener multiplicidad de mandatos e instrumentos de política, pero carecer de institucionalidad regional de apoyo.

Este análisis no entra en la valoración sobre la calidad y pertinencia de instrumentos de conducción política aprobados. Tampoco es posible detallar cómo se

hacen, a qué sectores responden, quiénes estuvieron involucrados, etc. Por lo tanto, el argumento no versa sobre la calidad de la respuesta, más bien se trata de saber si los asuntos que prioriza la institucionalidad en ciertas áreas tienen contenido en recursos e instrumentos jurídicos⁸.

Alineación temática en la Agenda Estratégica Priorizada (AEP)

El *Quinto Informe Estado de la Región* (PEN, 2016) reportó que en el período 2010-2014, bajo el impulso de la tercera ola reformista iniciada con el relanzamiento de la integración regional, se habían producido una serie de marcos orientadores para la planificación en los órganos del SICA. La presente entrega confirma que esa tendencia se mantiene,

se aumentó la publicación de instrumentos de planificación, y estos tienden a buscar un alineamiento con agendas regionales o extrarregionales de mayor alcance.

Dentro de otros planteamientos estratégicos vigentes, se constata el esfuerzo de enmarcarlos en los principios de la Alides, los pilares prioritarios definidos en 2010 y la adopción (aunque no en todos los casos, como se verá a continuación) de las medidas establecidas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹, aprobados en las instancias del SICA a partir de 2016. La Agenda 2030 y sus respectivos ODS habían sido aceptados formalmente en la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Roatán el 30 de junio de 2016, lo que representa que deberían ser incorporados

en la planificación de las prioridades de la integración, pues formaliza el compromiso de la región al más alto nivel de decisiones.

El marco de referencia más reciente para la alineación es la Agenda Estratégica Priorizada (AEP) del SICA, adoptada en la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA.

Para el pilar de fortalecimiento institucional, la AEP planteó tres objetivos, orientados a la articulación intersectorial, consolidación de instituciones fuertes y promoción activa de países observadores; todos ellos se relacionaron con los ODS 16 y 17, sobre paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr objetivos.

En el pilar de integración social, la AEP buscó implementar un plan contra la pobreza, cumplir las metas en educación de los países, abordar el fenómeno de la migración, gestionar el patrimonio cultural, abordar el tema de la salud y posicionar la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (Prieg) y relacionados con los ODS 1-Fin de la pobreza; ODS 2-Hambre cero; ODS 3-Salud y bienestar; ODS 4-Educación de calidad; ODS 5-Igualdad de género y ODS 10-Reducción de las desigualdades.

En el pilar de integración económica, la AEP estipuló el desarrollo de la mipyme, movilidad y logística, facilitación del comercio, promoción del turismo y avanzar en el desarrollo de un Mercado de Deuda Pública Regional (MDPR). Todos estos tópicos están vinculados con los ODS 8-Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 9-Industria, innovación e infraestructura y ODS 11-Ciudades y comunidades sostenibles.

El pilar de seguridad democrática se basó en la lucha conjunta contra el crimen organizado y en la implementación de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica (ESCA), articulados con el ODS 16.

Finalmente, el pilar de cambio climático y gestión integral de riesgo planteó la administración del recurso hídrico, la promoción de una agricultura sostenible, la mitigación de los efectos del cambio climático, la sostenibilidad de la biodiversidad y ecosistemas, así como energías renovables; estos asuntos están

relacionados con los ODS 1, 2, 11 (citados antes) y con los ODS 6-Agua limpia y saneamiento; ODS 7-Energía asequible y no contaminante; ODS 13-Acción por el clima; ODS 14-Vida submarina y ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres. En la LII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (Belice, 2018), los mandatarios subrayaron la importancia de continuar fortaleciendo el proceso de actualización de la Agenda Estratégica Priorizada del SICA.

En el Informe de Gestión de la SG-SICA del período entre junio de 2014 y junio de 2017, se observó que sus acciones se relacionan de manera explícita con los principios de la Alides, los pilares prioritarios y los ODS. Esta Secretaría propuso un Plan de Desarrollo de Centroamérica que integre los ODS con los enunciados de la Visión Estratégica de la SG-SICA, un plan a largo plazo con metas puestas en 2030 y 2050.

En la revisión que se hizo para este estudio, en veinticuatro reuniones de presidentes en el período 2010-2020 se constató que el SICA continúa utilizando la Alides¹⁰, adoptada en 1994 para complementar los principios relativos al desarrollo sostenible en el marco del SICA y emplea los pilares estratégicos definidos en el relanzamiento de la integración regional, en 2010, como los principales agrupadores de las acciones del proceso de integración (Villalobos, 2021).

Con el cambio en la SG-SICA a partir de junio de 2017, se formuló un marco de planificación que se estableció en la Visión Estratégica del secretario general, Vinicio Cerezo, para el período 2017-2021. Este instrumento se alinea con los principios de la Alides, con los pilares prioritarios de la integración y con los ODS, formulando un marco basado en cinco líneas estratégicas, cada una con sus objetivos generales y específicos:

- Fortalecimiento de la efectividad de la SG-SICA. Fortalecer la capacidad de la SG-SICA en procesos de cumplimiento de misión y de apoyo, para mejorar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus competencias.

- Coordinación sistémica institucional: integrar la integración. Reforzar el funcionamiento sistémico de la institucionalidad regional, creando o mejorando espacios de coordinación para avanzar en el logro de los propósitos de la integración regional.
- Gestión con socios para el desarrollo. Fortalecer la gestión y relación con socios para el desarrollo que permita su mayor participación en los proyectos prioritarios para el desarrollo económico y social de la región.
- Reposicionamiento del SICA: vivir la integración. Se planteó incidir en el logro de un mejor posicionamiento o reconocimiento del SICA y sus beneficios por parte de la población, los gobiernos y los socios técnicos y financieros.
- Derechos humanos y género (línea transversal). Adoptar el enfoque de derechos humanos y género en las prácticas operativas del SICA y en el papel de la SG en ejercicio de su rol coordinador del Sistema (SG-SICA, 2017).

En 2020, la SG-SICA publicó en su Informe de Ejecución Programática y Presupuestaria 2019 una propuesta de ejes estratégicos de desarrollo priorizados por la institucionalidad regional, que surgió del Primer Diálogo SICA: “El futuro de Centroamérica: la región que queremos”. Esta propuesta priorizó algunos instrumentos de planificación por eje temático y propuso los siguientes: i) crecimiento económico sostenido y con equidad; ii) infraestructura, movilidad y logística; iii) desarrollo tecnológico y transformación digital; iv) bienestar social para todas y todos; v) adaptación y resiliencia al cambio climático y vi) prevención y reducción de la violencia (SG-SICA, 2020). Al cierre de la edición de este Informe, esta propuesta se encontraba todavía en estudio.

Sobre la adopción de los ODS, en el pilar de integración social se aprobaron tres políticas después de la adopción de la Agenda 2030 por parte del SICA

y todas cumplen con el alineamiento con los ODS. En el pilar de integración económica, de tres políticas aprobadas después de 2016, solo dos están alineadas con la Agenda 2030; la política de movilidad y logística no los incluye y en el caso de la política agropecuaria de la región SICA, en su contenido se indica que se compromete con la Agenda 2030, pero no se explica cómo lo hará. En el pilar de cambio climático y gestión integral de riesgo, se detectó la vigencia de una política regional, a saber, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2017-2030, armonizada con los ODS; aunque esta política, así como otras estrategias y planes, están orientadas y articuladas por la Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020. En los pilares de seguridad democrática y fortalecimiento institucional, no se observó el uso de políticas como instrumento de planificación estratégica, sino que se continuó con el desarrollo de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. En resumen, se constató que seis de las ocho políticas aprobadas por el SICA en el período 2016-2020 (75%) guardan relación con los ODS.

En el período de estudio, cabe destacar la presencia de políticas intersectoriales, que se crearon con la consulta de diversas instancias de los pilares de la integración, a saber: i) Política regional de igualdad y equidad de género Prieg-SICA 2013-2025, aprobada en diciembre, 2013; ii) Política de seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032 entre el pilar económico y el social, actualizada en 2015 y; iii) Política de integración de pesca y acuicultura 2015-2025, con el pilar económico y el social. Se comienza a observar una tendencia a la planificación intersectorial, pues once de los setenta instrumentos vigentes se construyeron por instancias de dos o tres pilares de la integración.

“Des-seguritización” de la agenda regional: ESCA, con proyectos en cierre o sin financiamiento

En la década pasada la seguridad en Centroamérica y República Dominicana

se constituyó en una de las principales problemáticas, alcanzando los primeros puestos en las tasas de homicidios municipales. En los últimos tres años esta tendencia ha evolucionado de manera favorable, aunque las tasas continúan siendo altas, superiores a 20 homicidios por cada 100.000 habitantes en la mayor parte de los países de la región (para más detalles sobre este tema, ver capítulos 2, 4 y 10 de este Informe).

Entre 2010 y 2019, en el nivel más general de mandatos presidenciales, veintidós de ellos relacionados con el pilar de seguridad democrática y la ESCA presentan una dispersión temática y en muy distintos niveles de alcance. Seis están relacionados con el componente de fortalecimiento institucional (puntualmente orientados a continuar con la ejecución de la ESCA); siete están vinculados con la prevención contra la violencia juvenil y la atención de factores que propician la violencia y el femicidio, así como un estudio sobre el tráfico ilícito de migrantes; seis mandatos están enlazados en el componente de la lucha contra la delincuencia organizada, el combate al narcotráfico, el contrabando y la defraudación arancelaria.

Algunos de estos mandatos están relacionados con la implementación de los planes de trabajo, como por ejemplo, de las subcomisiones de la CSC; de los acuerdos de la reunión intersectorial de ministros de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, de Gobernación, de Interior y de Defensa, o del Plan Regional Intersectorial Contra el Crimen Organizado (Pricco); otros se refieren a acciones muy puntuales.

En uno de los subcomponentes, la ESCA promueve la simplificación y coordinación de los aspectos legales; cuatro mandatos fomentan acciones para la adopción de normativas concretas, a saber: i) el tratado centroamericano relativo a la orden de detención y extradición simplificada; ii) medidas de fomento de la confianza y de la seguridad entre los Estados de la región; iii) mecanismos de alerta temprana que ayuden a prevenir tensiones que puedan amenazar la armonía y la paz de los países del SICA y; iv) la evaluación, revisión

y actualización del Tratado Marco de Seguridad Democrática y de sus instrumentos derivados y complementarios.

En el período 2010-2019, los mandatos de la Reunión de Presidentes son omisos en temas de combate al delito como deportación con antecedentes penales o exconvictos; redes de información antipandillas; homicidios, tráfico ilícito de armas, prevención del terrorismo, corrupción en todas sus modalidades; inteligencia policial, en el componente de rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y en los subcomponentes de la prevención en el consumo de drogas y en violencia armada. Cabe recordar que varios de estos temas están contemplados en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y otros instrumentos que han sido ratificados por los Estados miembros en materia de seguridad y deberían estarse cumpliendo.

La ejecución de la ESCA está a cargo de la SG-SICA, que ejerce las funciones de secretaria técnica de la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) y de las subcomisiones Jurídica, Defensa, Prevención de la Violencia y Seguridad Pública, con el apoyo de la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA (CSC, 2020).

En agosto de 2020, esta última instancia presentó ante la Reunión Ordinaria n° 75 de la CSC, integrada por los viceministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Seguridad Pública y/o Gobernación, un Plan de Acción 2020-2022, una Agenda de Amenazas 2020 y una propuesta de lineamientos para la revisión y actualización de la ESCA. La CSC ha venido trabajando también un plan regional intersectorial contra el crimen organizado (Pricco), orientado a la prevención y represión del delito con participación ciudadana.

La “des-seguritización” de la agenda de integración se nota en el nivel operativo relacionado con los proyectos de cooperación que ejecutan algunos de los pilares de la ESCA, de los que se registran solo nueve en el Sicor y dos fuera de este sistema. En el Sicor, cuatro corresponden al área de combate al delito, en concreto con relación a la tenencia ilícita y el tráfico de armas en Centroamérica,

seguridad transfronteriza, profesionalización policial y reforma del Sistema Judicial; dos se enfocan en el fortalecimiento de la coordinación institucional, en específico para la modernización de las instancias encargadas de temas de seguridad y para la búsqueda de recursos para la ESCA; y dos se centran en la prevención de la violencia contra las mujeres y la prevención social de la violencia desde los gobiernos locales.

Se detectaron dos proyectos más en ejecución (SICA, 2020m), que no estaban en la base de datos del Sicom; uno, en el subcomponente de rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria, concretamente sobre fortalecimiento de los programas de inserción social de adolescentes en conflicto con la ley penal de los países del SICA, ejecutado por la SG-SICA, el BID y la Agencia Italiana para Cooperación al Desarrollo (AICS, por su sigla en italiano); el otro, en prevención, en particular sobre apoyo a la investigación criminal y administrado por la SG-SICA.

En este pilar de seguridad democrática se observa una disminución en la cantidad de proyectos que administran sus instancias y en el financiamiento que recibe de los socios cooperantes. De nueve de los proyectos en ejecución al 12 de octubre de 2020, según la base de datos del Sicom, tres se encuentran en proceso de cierre y dos se mantienen en prórroga, aun con sus períodos vencidos. En total, sus proyectos en ejecución representan el 16,7% del total de la cooperación internacional al SICA.

Asuntos puntuales de la ESCA, como el combate regional a la delincuencia organizada, al narcotráfico, a pandillas, al terrorismo, a la corrupción en todos sus niveles y manifestaciones, al sicariato o al femicidio, no tienen proyectos en ejecución, ni financiamiento de la cooperación internacional. Tampoco hay financiamiento para temas de combate al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; robo y hurto; secuestro y extorsión; delitos por medios tecnológicos e informáticos; inteligencia policial y policía turística; prevención de la violencia armada y juvenil.

La realidad del cambio climático concentra recursos

El viraje de prioridades hacia el tema del cambio climático en los años más recientes se manifiesta en la producción de un buen número de mandatos presidenciales, políticas y estrategias regionales, proyectos y recursos crecientes. En esta materia, las capacidades institucionales regionales están distribuidas en varias entidades que han sido ejecutoras de iniciativas, las más importantes financiadas por fondos alemanes.

De veintinueve mandatos presidenciales emitidos entre 2010 y 2018 relacionados con el pilar ambiental, diez están concentrados en el cambio climático y gestión del riesgo y nueve instruyen la utilización de instrumentos de planificación en sus instancias. Los demás mandatos están repartidos en varios temas, dos o tres en cada uno, a saber: i) sequía y recursos hídricos en el corredor seco regional; ii) promoción del uso de tecnologías limpias y alternas, que permitan la reducción de emisiones y mejorar la calidad ambiental; iii) necesidad de crear fondos especiales y un mecanismo de financiamiento y iv) la incorporación de política regional de igualdad y equidad de género (Prieg).

Los mandatos acerca del cambio climático y la gestión del riesgo están dirigidos principalmente a la CCAD y en segunda instancia al Cepredenac. La Reunión de Presidentes instruyó a la CCAD en seis mandatos, para que incorporara los compromisos contenidos en la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) y para que concretara financiamiento externo. En el caso del Cepredenac, tres mandatos le instruyen en la preparación de propuestas operativas de funcionamiento de una alerta temprana ante situaciones de emergencia, anticipando la activación del Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres; así como en la aplicación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR). Un mandato instruye tanto a la CCAD como al Cepredenac, para que presenten en foros y convenciones internacionales las vulnerabilidades de la región, con el objetivo de sensibilizar a la comunidad

internacional y facilitar la obtención de recursos de la cooperación.

Los mandatos que orientan la planificación en el pilar de cambio climático y gestión integral de riesgos (GIR) instruyen al Consejo de Ministros de Ambiente y a la CCAD para que las agendas y planes se confeccionen teniendo como referencia los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y mandan la actualización de las políticas, las estrategias y demás instrumentos de implementación. A nivel conceptual, estos mandatos relacionan el ambiente con el desarrollo social y económico incluyente, ordenando la incorporación de temas acerca de la generación de empleo productivo y trabajo decente para impulsar la gobernabilidad democrática y el desarrollo sustentable. Dos mandatos, en 2010 y 2015, plantean el Parca III 2010-2014 y la Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020, respectivamente, como los instrumentos orientadores, articuladores y de verificación para asegurar el cumplimiento de metas anuales en el pilar, urgiendo a que se proceda con su implementación y solicitando el acompañamiento de la cooperación internacional.

A partir de 2014 se aprobó la Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020, que ordenó diferentes instrumentos de planificación intersectorial en cinco líneas estratégicas: i) cambio climático y gestión; ii) bosques, mares y biodiversidad; iii) calidad ambiental; iv) gestión integral del recurso hídrico y v) comercio y ambiente (CCAD, 2014).

De diecinueve proyectos ambientales en ejecución registrados en el Sicom, las dos primeras líneas estratégicas concentran la mayoría de los proyectos y recursos de la cooperación, con nueve y seis proyectos cada una; la tercera y quinta presentan dos proyectos cada una, con menor presupuesto, mientras que la tercera no tiene proyectos en ejecución.

La primera línea estratégica busca responder al enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático y a la gestión integral del riesgo en la región (CCAD, 2014) y está liderada por los ministerios del Ambiente, la CCAD y el Centro de Coordinación para la

Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac). Esta línea parte de la necesidad de enfrentar las causas estructurales de la vulnerabilidad, mejorar las adaptaciones y resiliencia de la población, restaurar ecosistemas y paisajes sostenibles y, a la vez, reducir la cantidad emisiones de CO₂ provenientes de la deforestación y la degradación forestal. Así mismo, está en total alineamiento con la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2017-2030 y con la Estrategia Regional de Cambio Climático 2018-2022, de ahí que entre los temas que orientan los nueve proyectos financiados por la cooperación internacional se encuentran: i) dos vinculados a la implementación de un programa de cambio climático (con un elevado presupuesto) y a la gestión del paisaje y aumento de las reservas de carbono en Centroamérica; ii) tres que buscan la construcción de una base de datos sobre el clima, monitoreo por medio de imágenes satelitales y sistemas de alerta, y iii) cuatro acerca del fortalecimiento de las capacidades para la gestión integral de riesgos de desastres.

En esta línea de cambio climático y gestión del riesgo se detectaron cinco proyectos en ejecución no catalogados en el Sicor: i) tres de financiamiento alemán sobre reducción y prevención de desastres; ii) uno financiado por la Unión Europea sobre aumento de capacidades para la reducción del riesgo de desastres por inundaciones y sequía y iii) el último, del BCIE sobre reducción de emisiones por la deforestación y degradación de los bosques (SICA, 2020i).

Las políticas y planeamientos del pilar de cambio climático y gestión integral de riesgo están financiados por fondos de cooperantes como Alemania, el BID, Estados Unidos, Suiza, Taiwán, la Unión Europea, Finlandia y Austria; y son administrados por la CCAD, el Cepredenac y otras instancias. Este pilar administra una cuarta parte de los proyectos en ejecución y concentra el 41,2% de la cooperación internacional.

Unión aduanera y facilitación del comercio con modestos avances

La unión aduanera es parte del pilar de integración económica, el cual se encuentra muy vinculado con la temática de facilitación del comercio y competitividad. Además, este pilar incluye actividades sobre: i) articulación productiva, cadenas regionales de valor (CRV) y mipymes; ii) desarrollo y encadenamiento rural y agropecuario; iii) desarrollo turístico; iv) fortalecimiento institucional y estudios para la integración económica; v) transporte; vi) energías sustentables y vii) pesca y acuicultura, estas dos últimas de carácter intersectorial.

El comercio intrarregional es muy importante para la mayor parte de los países centroamericanos, sobre todo para El Salvador y Guatemala, que en el año 2020 destinaron a ese mercado, respectivamente, el 54,7% y el 37,5% del total de sus exportaciones (Sieca, 2021).

Desde hace treinta años, la unión aduanera concentra buena parte de mandatos y la mayor cantidad de proyectos de cooperación en ejecución dentro del pilar económico de la integración. Entre los más importantes responsables, están la Sieca, en concreto del Comieco y de los comités de las direcciones aduaneras de cada país. Pese a la preponderancia discursiva y una importante cantidad de acciones y proyectos respaldados por una institucionalidad regional especializada, la integración real de fronteras para el comercio está lejos de ser una realidad en la mayor parte de la región, salvo los casos de Guatemala y Honduras, lo que evidencia la falta de voluntad real de los Estados miembros para acometer ese objetivo. En diferentes momentos de la pandemia generada por la covid-19 se han agudizado las dificultades de tránsito de mercancías intrarregionales e incluso se han dado cierres unilaterales con la consecuente paralización del transporte. Los conflictos comerciales entre naciones siguen siendo un enorme desafío. No obstante, la institucionalidad regional resolvió en tiempo récord el problema y aprobó un reglamento de bioseguridad en el transporte mediante el concierto de autoridades de salud, aduanas y comercio de los países, lo que permitió minimizar

la afectación del comercio regional (Cepal, 2020a).

En el período 2010-2018, el pilar de integración económica motivó 58 mandatos de la Reunión de Presidentes: i) dieciséis orientados a potenciar la unión aduanera y la facilitación del comercio; ii) nueve al desarrollo rural y agropecuario; iii) siete sobre fortalecimiento institucional; iv) seis para fomentar energías sustentables; v) cinco acerca del desarrollo turístico; vi) cuatro sobre mipymes y vii) once sobre diversos temas. El área que no motivó ningún mandato fue la de pesca y acuicultura, aunque sí presentó nuevos instrumentos jurídicos y de planificación, lo cual evidencia (como fue señalado al inicio de este capítulo) que los Consejos de Ministros pueden desarrollar iniciativas y reglamentos comunitarios con autonomía, más allá de los mandatos, en el ámbito de sus competencias y de esa manera lograr un mayor avance en el proceso de integración. Ello es una realidad, como lo demuestra la promulgación de instrumentos por parte de esta instancia durante el período 2015-2021 (cuadro 3.11), en la que destaca la aprobación de reglamentos por parte del Comieco.

Se observa una insistencia de los mandatos para el diseño y luego, el seguimiento a la hoja de ruta de la Unión Aduanera 2015-2024, presentada por el Comieco, de conformidad con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana¹¹. Este instrumento de planificación contiene plazos y responsables para avanzar en el proceso y se mantiene en continua actualización en los planes semestrales del Comieco, especialmente, por los avances existentes en la llamada "integración profunda" entre Guatemala, Honduras y El Salvador. La aprobación de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana fue impulsada por la Reunión de Presidentes, hasta su aprobación en 2017. De carácter multisectorial, es desarrollada por el Consejo de Ministros de Transporte (Comitran), de Integración Económica (Comieco) y de Hacienda o Finanzas (Cosefin). Los mandatarios también aprobaron en 2015 la Estrategia Marítima Portuaria Regional, presentada

Cuadro 3.11

Cantidad de instrumentos regionales, por consejo. 2015-2021

Consejo ^{a/}	Instrumento				
	Acuerdo	Comunicado	Recomendación	Reglamento	Resolución
Commca	0	0	0	2	1
CAC	1	0	0	1	5
CME-SICA	0	0	1	3	0
Comieco	0	0	0	10	0
CIS	0	0	0	1	3
CM-Ospesca	0	0	0	1	6
CMRE-SICA	4	4	0	8	8
Comisca	0	0	0	11	45
Comitran	0	0	0	1	0
CECC	0	0	0	1	0
Total	5	4	1	39	68

a/ Para obtener el nombre completo de los consejos, consultar la sección de siglas de este informe.
Fuente: Elaboración propia con información de SICA, 2021b.

por la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (Cocatram).

Con respecto a la facilitación de comercio y competitividad, los representantes ordenaron la implementación de la Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDCC), se pronunciaron contra el contrabando y la defraudación aduanera, delegaron en el Comieco el seguimiento a los compromisos derivados de la incorporación de Panamá al subsistema de Integración Económica Centroamericana y promovieron y aprobaron la ECFCC, ya citada. Además, instruyeron al Comieco y al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca) para poner en funcionamiento la Plataforma de Reconocimiento Mutuo de Registros Sanitarios (SICA, 2020e), lo que constituye un valioso ejemplo de la coordinación interinstitucional en temas de interés compartido.

En el nivel de la elaboración de instrumentos de política, las prioridades se encuentran en la hoja de ruta de la Unión Aduanera Centroamericana 2015-2024, aprobada en 2015, como consolidación de "un acuerdo comercial que contemple la eliminación de los impuestos o barreras arancelarias entre los Estados miembros de la Unión y la adopción de

una tarifa o arancel externo común para los productos que procedan o que se dirijan a terceros países u otros bloques comerciales" (SICA, 2020a). Aunque la unión aduanera centroamericana aún no es una realidad, la finalización de los procedimientos para la libre movilidad de mercaderías entre Honduras y Guatemala, en 2017, y posteriormente con El Salvador, es un paso importante hacia una profundización del proceso de integración regional (Cepal, 2020b). De acuerdo con E: Espinoza (2021, comunicación personal), dado que este proceso no es coordinado con el Comieco ni forma parte de la hoja de ruta de la unión aduanera, constituye en sí mismo un reto estructural para el pilar económico.

La Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana (PMRML), la Estrategia Institucional BCIE 2015-2019: Integrando el Desarrollo y la Competitividad Sostenible, y la Estrategia Marítima Portuaria Regional Centroamericana proponen la implementación de procedimientos de facilitación en fronteras y la modernización y convergencia normativa. En este sentido, se dictó la Declaración Única Centroamericana (DUCA), instrumento que el 7 de mayo de 2019 entró en vigor en Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua y Panamá, y que unificó las declaraciones aduaneras que resguardan el comercio de mercancías en Centroamérica y establece los principios y normas propios de la facilitación del comercio (Sieca, 2020a).

En los últimos planes de trabajo del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco) y viceministros, así como en el plan estratégico de la Sieca 2018-2021, se plantea el perfeccionamiento de una zona de libre comercio en Centroamérica. No obstante, su consolidación supone la eliminación de aranceles y demás obstáculos al comercio regional, pero los países podrían mantener aranceles nacionales diferentes frente a terceros países. Como lo indica el *Quinto Informe Estado de la Región*: "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" (PEN, 2016).

Entre tanto, el Comieco agendó el seguimiento a la implementación de la DUCA y la actualización del Cauca, del Re-cauca y del Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre; así como a la incorporación de Panamá al Subsistema de la Integración Económica, de 2013, y a los compromisos del Acuerdo Centroamérica-Reino Unido y del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (Aacue) (Comieco, 2020).

Pese a su relevancia en el nivel de mandatos presidenciales, el tema de unión aduanera, facilitación del comercio y competitividad solamente presenta dos proyectos en ejecución en el Sicom: uno, relativo a la modernización de aduanas y pasos fronterizos, con financiamiento de Estados Unidos, el BID y el BCIE y otro, con una importante inversión de los europeos, para la implementación del Aacue. Este último asunto es el de mayor financiamiento del pilar de integración económica, con 13,8 millones de dólares. Junto con el primero, suman 16,8 millones de dólares, un 26% de la cooperación regional para el pilar de integración económica.

Fuera de la base de datos del Sicor se identificaron cinco proyectos en ejecución: i) sobre adquisición de equipamiento para los pasos de fronteras; ii) facilitación del comercio y gestión de fronteras; iii) apoyo a la integración profunda del Triángulo Norte; iv) integración económica regional y v) fortalecimiento de la gestión ambiental portuaria de los países del DR-Cafta (SICA, 2020k). Entre los más importantes que no están incluidos en el Sicor se encuentran los proyectos Praiaa, Pracams e Intec (E: Espinoza Valverde, 2021).

Salud sobresale en el pilar social y destaca durante la pandemia

En el pilar de integración social, del nivel de mandatos de las cumbres presidenciales en el período 2010-2018, trece se refieren a salud; seis a seguridad alimentaria (SAN); cinco a inclusión social y lucha contra la pobreza; tres sobre la aprobación e implementación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (Prieg) 2013-2025 y posicionamiento con apoyo de Cenpromype; uno que aprueba la Política Educativa Centroamericana (PEC) 2013-2030, y otro más sobre apoyo al proyecto de cuentas satélites de cultura.

La Reunión de Presidentes gestó la mayor cantidad de mandatos en el tema de la salud. Algunos están relacionados con apoyar los instrumentos o foros de planificación del sector, por ejemplo, la aprobación de la Política Regional de Salud 2015-2022 e instrucción a la institucionalidad del SICA y al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) para su implementación; o bien, impulsar la instalación de un Foro Intersectorial Regional para la Salud. Otros mandatos son específicos; tal es el caso de un mandato que instruye al Comisca para "fortalecer los mecanismos para hacer efectivo y sostenible el proceso de negociación y compra de medicamentos esenciales para la región" (SICA, 2020f).

Dentro de los instrumentos de planificación en el pilar de integración social, permitió establecer seis temas principales, que también se pueden distinguir en el abordaje de la base de datos de proyectos en ejecución del Sicor, así como en los

mandatos presidenciales. Estas materias son: i) salud; ii) seguridad alimentaria y nutricional (SAN); iii) educación; iv) inclusión social y combate a la pobreza; v) cultura e vi) igualdad de género.

De diecinueve proyectos en ejecución financiados por socios cooperantes, en este pilar de integración social, analizados en la base del Sicor, siete corresponden al tema de salud; tres a la seguridad alimentaria y nutricional; cuatro a educación; tres a inclusión social; uno a cultura, y otro a igualdad y equidad de género. Estos proyectos suman 41,9 millones de dólares.

Las temáticas de los proyectos son muy diversas, tales como el control de la enfermedad de Chagas, calidad de vida e incidencia de la población con VIH-sida, fortalecimiento de la red de laboratorios en Centroamérica, prevención de enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la nutrición, inocuidad de alimentos en escuelas primarias y promoción del deporte y la educación física. Estos tópicos abarcaron el 53% del total del financiamiento internacional en este pilar de integración social. No contemplan fondos para el subsector Agua Potable y Saneamiento Comunitario, que cuenta con una política regional aprobada en 2018 y con una agenda regional del Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (Focard).

Fuera del Sicor se hallaron dos pequeños proyectos para el control de la hipertensión y otro para la transferencia de la plataforma informática Farmacovigilancia Centroamericana Datos de Reacciones Adversas (Facedra), que permitiría conocer alertas para medicamentos que provoquen reacciones desfavorables (SICA, 2020l).

La crisis sanitaria provocada por la covid-19 y la posterior declaratoria de pandemia decretada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) obligó a todos los Estados a tomar una serie de medidas para proteger a la población, la mayoría de las cuales se han producido a nivel nacional. El 12 de marzo de 2020 y por iniciativa de la Presidencia pro Tempore de Honduras y la Secretaría General del SICA, los presidentes de

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y el vice primer ministro de Belice¹² sostuvieron una reunión virtual extraordinaria¹³ en la que firmaron la Declaración "Centroamérica unida contra el coronavirus" y se instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca) y al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac) para que con el acompañamiento de la Secretaría General del SICA elaboren un "Plan de Contingencia Regional orientado a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento del COVID-19 y otras enfermedades de rápida propagación" (Declaración Jefes de Estado y de Gobierno, artículo 5, SICA, 2020b). Este Plan de Contingencia Regional fue aprobado por los ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana (cuadro 3.12).

Además, los gobiernos obtuvieron el apoyo financiero y material brindado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a través del "Programa de emergencia de apoyo y preparación ante el COVID-19 y su reactivación económica" para la prevención y contención de la emergencia provocada por la pandemia y fortalecer la economía regional (BCIE, 2020). El programa incluye: i) ayuda de emergencia con fondos no reembolsables (donación) por un monto de 8 millones de dólares y que ya fueron entregados a los países; ii) compra y suministro de medicamentos y equipo médico (4,2 millones de dólares); iii) crédito para apoyar la gestión de liquidez de los Bancos Centrales (1.000 millones de dólares), entre otros. Vale la pena reseñar el apoyo al sector financiero (350 millones de dólares) destinado a financiar sobre todo el sector de las mipymes y fortalecer el tejido empresarial de la región; adicionalmente, el programa incluye el apoyo específico a zonas de la región

Cuadro 3.12

Ejes del Plan de Contingencia Regional del SICA. 2020

Ejes	Objetivo general	Componentes
1. Salud y gestión del riesgo	Complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención, tratamiento y recuperación de la Covid-19.	1.1 Medidas de Prevención y Contención. 1.2 Medidas de manejo de pacientes en cada tipo de casos. 1.3 Armonización de mensajes informativos, preventivos y educativos. 1.4 Acceso a medicamentos, dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario, a través de la Negociación Conjunta Comisca, en el marco del SICA. 1.5 Mecanismo Regional para fortalecer la capacidad de preparación, mitigación, respuesta y asistencia humanitaria.
2. Comercio y finanzas	Apoyar a los Estados miembros del SICA en la implementación de programas para apoyar las medidas que cada gobierno impulsa para enfrentar la pandemia de la Covid-19, que incluya, además, componentes para promover en el menor tiempo posible, medidas robustas para enfrentar los inminentes efectos económicos negativos de la pandemia e impulsar la reactivación de las economías de los países.	2.1 Comercio 2.2 Finanzas
3. Seguridad, justicia y migración	Contribuir en el sector seguridad, justicia y migración de los países miembros del SICA, a través del establecimiento de lineamientos regionales que permitan la ejecución del trabajo articulado incorporando medidas de bioseguridad para enfrentar la propagación y letalidad del virus.	3.1 Seguridad pública 3.2 Migración Componente 3.3 Centros de privación de libertad 3.4 Aplicación de justicia
Ejes transversales		
4. Comunicación estratégica	Comunicación de carácter estratégico, a los diferentes sectores y actores	4.1 Sistematizar y difundir información oportuna a la población de los países que forman parte del SICA, sobre las acciones concretas que se realizan para dar cumplimiento al Plan de Contingencia Regional. 4.2 Mantener una comunicación fluida y articulada entre los diferentes Gobiernos e Instancias regionales. 4.3 Articular las acciones de comunicación de los ejes que componen el Plan de Contingencia Regional.
5. Gestión de la cooperación internacional	Consecución de los recursos que, desde lo regional, apoyen de forma complementaria los esfuerzos que los gobiernos están realizando en cada uno de los Países Miembros del SICA.	

Fuente: Solano et al., 2021 con base en información de SICA, 2020b y 2020h.

para campañas de prevención y contingencia (25.000 dólares).

Cabe señalar también que la originada por la covid-19 es la primera pandemia que enfrenta la región en la era digital. En virtud de esa circunstancia y en relación con la transparencia y acceso a la información, se diseñó una plata-

forma de información y coordinación, gestionada y ejecutada por la Secretaría General, que permitiera entre otras cosas, la armonización de mensajes informativos, preventivos y educativos, así como la implementación de un servicio de mensajería directa (vía WhatsApp), con el propósito de mantener informada a

la población con datos regionales y por país sobre las cifras oficiales del número de casos, las medidas de prevención, los números de emergencia habilitados por los Estados miembros del SICA, así como una sala de prensa del SICA con toda la información relevante (<https://www.sica.int/coronavirus>).

Notas

1 En la Unión Europea, por ejemplo, la reunión de mandatarios y jefes de Estado es excepcional, solo para discutir temas muy estratégicos. La agenda y la implementación de la integración europea recae directamente en los órganos técnicos (Caldentey y Romero, 2010).

2 Las referencias precedidas 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”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

3 Ruiz y Mata, 2015 y El Heraldo, 2015. Seis meses después, Costa Rica anunció su reincorporación plena al SICA (El Financiero, 2016).

4 El hecho fue reseñado por varios medios de comunicación. Al respecto, ver: Nodal, 2019 y Diario Libre, 2019.

5 La Secretaría General del SICA cuenta con un sistema de seguimiento, pero no está disponible al público en general.

6 Si bien el Sidor reporta proyectos desde 1992, debe señalarse que el sistema empezó a utilizarse con mayor regularidad para el registro de la cooperación a partir de 2010. Antes de ese año se registran solo 53 proyectos y la mayoría están finalizados. Todavía el Sidor no es una fuente exhaustiva, pues se localizaron 140 proyectos que estaban reseñados en otros documentos y no habían sido incorporados al Sidor.

7 Ver Artavia et al., 2021, anexo 4 para un detalle sobre los mandatos presidenciales relacionados con la apertura del SICA.

8 Para ello, se utilizan las siguientes fuentes: i) las setenta políticas, estrategias, hojas de ruta y planes vigentes; ii) el contenido de los 178 mandatos presidenciales, en ejecución y archivo, del período 2010-2018; iii) los 79 proyectos en ejecución catalogados en la base de datos del Sidor y; iv) proyectos en ejecución en el SICA que no aparecen en la base de datos del Sidor, pero que se corresponden con alguno de los pilares examinados (Artavia et al., 2021).

9 Los ODS habían sido aprobados por 193 mandatarios en la Asamblea General de la ONU y su plan Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible entró en vigor el 1 de enero de 2016.

10 La Alides se constituyó como una estrategia integral de desarrollo regional que abarca siete principios fundamentales, que prevalecen en el derrotero de las políticas, programas y actividades promovidas por el SICA: i) el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; ii) el mejoramiento de la calidad de vida humana; iii) el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sustentable; iv) la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana; v) el respeto a la pluralidad y diversidad étnica de la región; vi) el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo y vii) la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible (Alides, 1994).

11 Suscrito el 12 de diciembre de 2007 en Ciudad de Guatemala, fue un instrumento importante para concretar la firma del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en junio de 2012.

12 El presidente de El Salvador no participó en la reunión virtual y tampoco se dieron a conocer las razones de su ausencia. Este hecho fue destacado por diversos medios de comunicación, sobre todo salvadoreños, que señalaron que fue el único presidente que no participó. “El Salvador ignora cumbre virtual de presidentes centroamericanos”, o “El presidente de El Salvador @nayibbukele se aísla de los Presidentes de Centroamérica”, fueron algunos de los titulares.

13 Cabe señalar que esta es la segunda oportunidad en la que se realiza una reunión virtual de presidentes. La primera se realizó en febrero de 2016, convocada por Honduras en su rol de Presidencia pro Tempore, con la coordinación de la Secretaría General. La reunión tenía como objetivo abordar de manera conjunta la emergencia ocasionada por el virus Zika (véase SICA, 2016).

