

## C A P Í T U L O

## 7

## Integración regional

## INDICE

**Hallazgos relevantes**

**Valoración general**  
**Valoraciones anteriores**  
**Introducción**

**Conceptos básicos**

¿Qué entendemos por Centroamérica?  
 ¿Qué entendemos por integración regional?  
 ¿Qué entendemos por institucionalidad regional?

**Producción normativa y programática aumenta las competencias del SICA**

La reforma institucional avanzó poco  
 Crece normativa regional  
 Limitados cambios al Parlamento Centroamericano  
 Mayores competencias en las áreas de seguridad y pesca  
 Florecimiento de planes y estrategias crea competencias sin ampliar capacidades

**No se fortalecen las capacidades institucionales del SICA**

Sin resolver limitaciones históricas de recursos humanos y financieros  
 Incipientes mecanismos de coordinación vertical con los países  
 Signos de rendición de cuentas  
 Relaciones exteriores: búsqueda de aliados

**Principales procesos de la integración centroamericana en el período 2007-2010**

Se concluye negociación con la Unión Europea  
 Incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica  
 Unión aduanera progresa lentamente  
 La apuesta en el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac)  
 Proyecto Mesoamérica: impulso a la infraestructura para la integración  
 Compra conjunta de medicamentos

**Anexo 1: Inventario parcial de planes y estrategias de la integración regional. 2002-2011**

## PREGUNTA GENERADORA

¿Cómo ha contribuido la institucionalidad de integración regional a enfrentar los desafíos del desarrollo humano de Centroamérica?

En el trienio 2007-2010, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano en Centroamérica siguieron siendo bajas y no muy distintas a las descritas por este Informe en 2008. A la falta de disciplina de los países y a una trunca reforma institucional, se le agregan en años recientes las dificultades surgidas de un contexto político aun más complejo, las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional y un entorno regional severamente afectado por los desastres naturales sufridos en el 2010.

Pese a ello, es posible consignar avances que demuestran que la acción regional no solo fue posible, sino que además contribuyó para que las crisis mencionadas no tuvieran efectos más severos. Centroamérica aumentó su comercio interno, pudo completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y consiguió que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica. También avanzó en la interconexión eléctrica, la estrategia regional de seguridad, la posición ante el cambio climático y la organización del sector pesquero. En forma paulatina, la región ha logrado cimentar

canales de comunicación transnacional fuertes y dinámicos en diversos sectores de la acción pública. Estos canales son imprescindibles como plataforma para la acción conjunta y pueden entenderse como uno de los elementos más importantes para el futuro éxito y ulterior desarrollo del SICA.

Estos avances, sin embargo, no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010. Si bien la renuencia de los Estados a otorgar mayor capacidad infraestructural al Sistema limita la profundización del proceso de integración, también los problemas internos de gestión del SICA desestimulan a los países miembros. La principal respuesta de la Secretaría General ha sido una mayor influencia en la conducción y seguimiento de las actividades y organismos, con lo cual busca aumentar la articulación, disminuir la redundancia y hacer eficiente la ejecución presupuestaria. No obstante, esta práctica centralista debe ir acompañada de una sustantiva mejora en la rendición de cuentas y la transparencia del Sistema, sin que ello genere roces entre las diversas instancias, ni entre sus miembros o con la normativa regional.

## HALLAZGOS RELEVANTES

- >> En el período 2007-2010 se aceptaron cinco nuevos países observadores del SICA: Alemania, Chile, Argentina, Italia y Japón.
  - >> En 2007 se creó la Unidad de Seguridad Democrática, con el objetivo de dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.
  - >> En el período 2007-2010 se crearon cuatro nuevos órganos adscritos al SICA, todos ellos con sede en San Salvador.
  - >> En 2008 se designó a la Corte de Cuentas de la República de El Salvador como Secretaría Técnica del Consejo Fiscalizador Regional del SICA. Desde entonces se han realizado doce auditorías financieras, en El Salvador, Honduras y Guatemala.
  - >> En febrero de 2008, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, se suscribió el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, que entró en vigencia en septiembre de 2010.
  - >> El Plan Plurianual, que en principio debería orientar las acciones del SICA entre 2008 y 2011, no fue conocido ni aprobado en la Reunión de Presidentes.
  - >> Las crisis políticas originadas por el golpe de Estado en Honduras y el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua han reducido al mínimo el funcionamiento de los órganos políticos del SICA. El número de reuniones presidenciales disminuyó de ocho en el 2008, a tres en el 2010.
  - >> En el 2009, la Secretaría General del SICA presentó un informe de avance de la propuesta para la modernización y reforma del Sistema, pero no ha sido conocido en la Reunión de Presidentes. El proyecto no es considerado sistemáticamente en la agenda regional.
  - >> En marzo de 2009 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó el documento por medio del cual se regula el funcionamiento de la Presidencia *pro tempore* del SICA, se delimitan sus atribuciones y se precisan sus mecanismos de coordinación con el resto del Sistema.
  - >> En 2010 Panamá anunció su retiro del Parlacen. La Corte Centroamericana de Justicia resolvió que el respectivo tratado no puede ser denunciado unilateralmente, debido a que no contempla la renuncia. Pese a ello, el Gobierno panameño ha reiterado su decisión.
  - >> El proceso de unión aduanera había acumulado 52 rondas de negociación a diciembre del 2009. A partir de 2010 se acordó trabajar con planes semestrales y metas puntuales.
- En mayo de 2010 culminaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.
- >> En junio de 2010 se presentó la hoja de ruta para la incorporación de Panamá al Subsistema de la Integración Económica Centroamericana.
  - >> En julio de 2010 los presidentes del Istmo acordaron relanzar el proceso de integración regional con base en cinco pilares: i) seguridad democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica, y v) fortalecimiento de la institucionalidad regional.
  - >> El Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac) creó la Empresa Propietaria de la Red (EPR). La nueva entidad está integrada por instituciones de seis países del área y tres socios extrarregionales, y está autorizada por el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central para desarrollar, diseñar, financiar, construir y mantener un primer sistema de transmisión regional que interconectará los sistemas eléctricos de las naciones centroamericanas.
  - >> Continuó la iniciativa de compra conjunta de medicamentos por parte de los países centroamericanos. Para el 2011, se proyecta que la adquisición de quince de estos productos generará un ahorro global de veintidós millones de dólares.
  - >> Durante su visita a San Salvador en marzo del 2011, el presidente estadounidense Barack Obama anunció la decisión de su Gobierno de aportar hasta 200 millones de dólares adicionales, en el marco de un esfuerzo de mayor coordinación entre Centroamérica, México y Colombia en materia de seguridad.
  - >> La última compilación de normativa realizada por la Secretaría General del SICA presenta un listado de 190 instrumentos regionales. De estos, veintitrés fueron aprobados en la década pasada, y entre ellos doce corresponden al período 2007-2010.
  - >> En los últimos dos años la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó los tres reglamentos relacionados con la Política de Integración de Pesca y Acuicultura del Istmo Centroamericano.
  - >> Pese a que no existe una lista oficial, en las investigaciones realizadas para este Informe se logró identificar al menos veintitrés planes o estrategias regionales vigentes en el SICA, casi todas elaboradas con amplia consulta ciudadana.
  - >> La cooperación europea es por mucho la principal fuente de financiamiento del SICA; aportó más de quinientos millones de euros en la primera década del siglo XXI.
  - >> El mecanismo de nombramiento de los jefes de las instituciones regionales continúa siendo un área crítica de la institucionalidad, tal como demostró el conflicto entre países por la remoción y nombramiento del actual Secretario de la Sieca.

## VALORACIÓN GENERAL 2011

En el año 2011, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano en Centroamérica mediante acciones regionales siguen siendo bajas y no muy distintas a las descritas por este Informe en 2008. Hay un entorno político aun más complejo y las reformas emprendidas en años recientes no han logrado cambios sustantivos en la eficacia de la integración. El *Informe Estado de la Región* (2008) ya mencionaba la falta de disciplina de los países y la trunca reforma institucional como factores explicativos del poco peso del SICA en el desarrollo del Istmo, factores que el presente Informe continúa señalando como graves limitaciones. A esto se agregan, en esta ocasión, las dificultades surgidas de un entorno político aun más complejo y las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional, que golpearon significativamente el quehacer de las instituciones de integración.

Si en lo institucional los cambios son apenas perceptibles, en lo político el proceso de integración ha experimentado graves retrocesos en el último trienio. A las dificultades históricas que tradicionalmente han impedido una acción colectiva eficaz (como por ejemplo la falta de voluntad de los países para otorgar a las instituciones regionales capacidad supranacional), se sumaron otras que se pensaban ya superadas en la región. El golpe de Estado al Ejecutivo que se produjo en Honduras en el año 2009 (analizado en los capítulos 6 y 8 de este Informe) y la crisis política y diplomática que le siguió, no se presentaban en el Istmo desde finales de la década de 1970. Lesivo en el plano doméstico, el golpe tuvo profundas repercusiones regionales que dislocaron al SICA. En efecto, tras el rompimiento del orden constitucional, Honduras fue aislada del Sistema. Esta condición solo se restituyó de manera parcial meses después de la toma de posesión del nuevo mandatario, e incluso entonces -como sucede todavía- con la objeción de Nicaragua en todo lo que se refiere a decisiones en materia de política regional.

Adicionalmente, la institucionalidad de la integración regional sufrió tres

embates inesperados. En primer lugar, en octubre de 2010 se produjo un serio incidente entre Costa Rica y Nicaragua, en la cuenca inferior del río San Juan. Por fortuna, el contencioso se ha mantenido en los cauces del Derecho Internacional y hoy se dilucida en la Corte Internacional de Justicia, en La Haya, donde tardará varios años en resolverse; entre tanto, rige un conjunto de medidas cautelares dictadas por la misma instancia en procura de aliviar la tensión entre los dos países. Sin embargo, el impacto sobre el SICA fue inmediato: no solo puso en evidencia que no es reconocido como comovedor, facilitador o mediador en situaciones de crisis (ni siquiera las instituciones regionales con capacidad técnica y jurídica en la materia, como la Corte Centroamericana de Justicia, fueron consideradas interlocutoras válidas por las partes); también lo obligó a lidiar con un segundo conflicto político que ha producido extrema crispación entre dos de sus Estados miembros<sup>1</sup>.

En segundo lugar, y en el mismo mes de octubre de 2010, el Gobierno de Panamá puso término a su presencia en el Parlamento Centroamericano. Por sí mismo este hecho debilitó al Parlacen, pero además desató una crisis de competencias: aunque la decisión fue rechazada por la Corte Centroamericana de Justicia, no ha sido revocada por el gobierno panameño.

En tercer lugar, emergió un conflicto entre gobiernos por la remoción y nombramiento del Secretario de la Sieca, que ha enfrentado, en esta ocasión, a Costa Rica con los cuatro países del centro y norte de Centroamérica.

Estos eventos se desencadenaron en un entorno regional severamente afectado por desastres sufridos en el 2010 (erupciones volcánicas y fuertes temporales), los más fuertes experimentados en Centroamérica durante la última década. Hubo centenares de muertos y miles de millones de dólares en pérdidas materiales, sobre todo en Guatemala, Costa Rica y Panamá. Por otra parte, la crisis política de la integración regional ocurrió en momentos en que todas las economías del Istmo enfrentaban el impacto negativo de la contracción de su principal mercado externo, el de los Estados Unidos y, por ende, caídas en las exportaciones y

en los flujos de remesas y de turismo hacia la región. Al tiempo que este contexto generaba nuevas demandas sobre la integración, provocó que los gobiernos nacionales se abocaran a atender sus agendas domésticas, descuidando aun más sus compromisos regionales.

Pese a las adversas circunstancias, tanto internas como externas, la integración regional no colapsó, un hecho digno de subrayar. Centroamérica pudo avanzar y completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y, en ese marco, lograr que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica y su respectiva normativa e institucionalidad, una aspiración de larga data para el resto del Sistema. También se han producido desarrollos positivos en el avance del Siepac y en el despliegue del Proyecto Mesoamérica. Asimismo, en materia de seguridad regional, la Secretaría General del SICA ha estado muy activa perfilando una nueva etapa que tendrá uno de sus hitos más importantes a mediados del año 2011, durante la conferencia internacional de cooperantes en este ámbito<sup>2</sup>. El tema de cambio climático igualmente ha generado un gran dinamismo regional en el subsistema ambiental y en foros internacionales (como se verá en el capítulo 9). No obstante lo anterior, es válido preguntarse si estos logros puntuales son suficientes para evitar que la integración continúe paralizada por la coyuntura e incapaz de ofrecer en una respuesta eficaz ante a los grandes desafíos del Istmo. Este Informe encuentra que, en efecto, estos avances no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010.

Hay que tener presente que la institucionalidad del SICA no fue diseñada para -ni está en capacidad de- producir políticas regionales tangibles que no cuenten con el aval de los Estados. Su misión y principal responsabilidad es motivar, promover, coordinar y hacer converger esas políticas en un marco regional armónico y articulado, pero la ejecución corresponde a los Estados nacionales. En forma

## VALORACIÓN GENERAL 2011

gradual, Centroamérica ha logrado sedimentar canales de comunicación transnacional fuertes y dinámicos en diversos sectores de la acción pública. Estos canales son imprescindibles como plataforma para la acción regional conjunta y podrían entenderse como uno de los elementos más importantes para el futuro éxito y ulterior desarrollo del SICA.

Aun así, sería equivocado pensar que los problemas que afectan a la institucionalidad regional pueden resolverse solo con mayor "voluntad política". Si bien la renuencia de los Estados a otorgar capacidad supranacional a las entidades del Sistema limita la profundización del proceso de integración, también los problemas internos de gestión del SICA desestimulan a los Estados. Sobre este punto

se han realizado múltiples señalamientos acerca de las debilidades normativas, administrativas y gerenciales que afectan a las instituciones y órganos de conducción del Sistema, así como la evidente duplicación de funciones de algunos de estos, la inadecuada planificación, la carencia de trabajo intersectorial y la opacidad de sus procedimientos.

En los últimos años, la principal respuesta a la dispersión y duplicación de esfuerzos institucionales ha sido el reforzamiento de las potestades y capacidades de la Secretaría General del SICA. Esta ha adquirido mayor influencia en la conducción y seguimiento de los programas y sus presupuestos, así como en la coordinación de las secretarías especializadas. La ventaja de esta orientación es que permite una mayor articulación

de las diversas instancias técnicas y administrativas, lo que podría redundar en una gestión más eficiente del conjunto institucional. También podría bajar costos, al disminuir la redundancia burocrática y mejorar la ejecución presupuestaria. No obstante, si ese reforzamiento condujera a prácticas centralistas y, particularmente, si ello ocurriera sin que se mejorara de manera sustantiva la rendición de cuentas, podrían surgir roces con la normativa del Sistema que afectarían la autonomía de sus cuerpos especializados. Esos entes, dicho sea de paso, cuentan con potestades estatutarias que les confieren amplios márgenes de autonomía relativa con respecto a la propia Secretaría General.

## VALORACIONES ANTERIORES

### Valoración general 1999

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

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

Una corriente cotidiana, no tan visible, se agrega a los procesos institucionalizados. Durante la presente década se ha generado un creciente comercio intrarregional de bienes y servicios, mediante inversiones y exportaciones, que ha permitido un acercamiento a los niveles prevalecientes en la década de los setenta.

Los empresarios contribuyen significativamente a moldear los procesos económicos de carácter regional.

Los avances y esfuerzos empresariales de integración centroamericana obedecen, y han obedecido, más a decisiones adoptadas por empresas específicas, que a esfuerzos originados por las organizaciones del sector privado o por acciones de los gobiernos. En los noventa, estas decisiones microeconómicas fueron dinámicas y crecientes, y su principal efecto ha sido enlazar, en la práctica, a las economías de la región. Se trata, por su naturaleza, de una actividad dispersa e individual, que no depende de los avances en el marco jurídico e institucional regional, aunque se encuentra profundamente influida por él.

Como los empresarios, la sociedad civil regional ha contribuido de múltiples maneras a la nueva etapa de integración. Primero, sus organizaciones han logrado crecientes espacios de interlocución con los gobiernos y las instituciones de integración, creando nuevos mecanismos de participación social y de influencia sobre las agendas integracionistas. Segundo, canalizan importantes recursos financieros, técnicos y humanos de la cooperación internacional, para el fortalecimiento de otras entidades de la sociedad civil y la promoción de programas de desarrollo locales, con participación de las comunidades. Tercero, son medios relevantes para el intercambio de experiencias e información en un amplio conjunto de temas.

El *Primer Informe Estado de la Región* no se limita a documentar los esfuerzos institucionales en pro de la integración, sino que ilumina las iniciativas que otros actores sociales llevan adelante, a fin de sugerir los ámbitos distintivos y los avances de sus esfuerzos integracionistas. La visión que emerge es decididamente constructivista: una pluralidad de actores desarrollan esfuerzos que dan lugar a procesos caracterizados por la diversidad, la superposición, la falta de sincronía y hasta la contradicción entre agendas políticas y sociales.

La suma de estos esfuerzos, sin embargo, no implica un proceso pautado, o concertado, ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de ellos se cancelan entre sí. La culpa no es de la diversidad de agendas, sino de la diversidad generada, no por el diálogo, sino por

los monólogos que se dan en el mismo espacio. Esto entraña riesgos para las sociedades centroamericanas, el principal de ellos una eventual desilusión con la presente etapa de integración. Reforzar una integración capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible es, para el Primer Informe, un desafío regional.

### Valoración general 2003

El momento actual de Centroamérica es tiempo crucial de negociación económica internacional, cargado de oportunidades y también de amenazas.

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica elaborando propuestas de integración económica, con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por los países y, además, con fuertes incentivos y tensiones derivadas de las negociaciones de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como de la entrada en vigencia de nuevos tratados. Oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos *ad hoc* creados para enfrentar esos procesos y a los Estados y sociedades. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la incorporación de nuevos países a la construcción de una zona de libre comercio en la región, negociaciones bilaterales con terceros países, procesos conjuntos de negociación con otros, en una acelerada dinámica de regionalismo abierto. Pero, quizás, nunca como ahora se enfrentan decisiones tan estratégicas para el futuro de los países y pueblos, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia anterior, ni recetas para lo que sigue. Hoy las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el futuro del agro, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, y tantas otras, recuperan relevancia.

El *Primer Informe Estado de la Región* señaló de manera sucinta algunos

## VALORACIONES ANTERIORES

esfuerzos institucionales en pro de la integración regional, pero se centró en iluminar los esfuerzos que otros actores sociales realizan para integrarse, entre ellos las migraciones. Este enfoque, y el consiguiente señalamiento de desafíos, correspondieron al momento en que más países y más temas se disputaban la atención de la integración, revitalizada por los logros de salidas políticas negociadas y el restablecimiento del comercio intrarregional. Adicionalmente, la participación de la sociedad en las decisiones, así como una mayor exigencia con respecto al cumplimiento de los numerosos acuerdos de integración, fueron señalados en forma consistente.

A su vez, este Segundo Informe se centra en la descripción y análisis de la integración centroamericana, considerando sus importantes y vastas dimensiones institucionales en la primera parte, y describiendo sus aspectos económicos, con énfasis en la política comercial, en la segunda.

Al abordar la institucionalidad y la política comercial se toma en cuenta el cambio de estilo de desarrollo, reflejado en la adopción de un nuevo paradigma de la integración, que se dio a partir de la década de 1980 y que se ha ido modificando gradualmente a partir de entonces. Ello ha tenido manifestaciones en el ámbito de los compromisos políticos, las reformas institucionales y los cambios en los instrumentos de política que comparte la región en su conjunto. Del análisis de estos acontecimientos se desprenden dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, ha cobrado mayor relevancia el tema de la integración económica entre los países centroamericanos, se han agregado nuevos temas, como la solución de controversias, y se ha ampliado la cobertura de este esquema, por ejemplo, a los servicios. De esta forma se ha modernizado lo que puede calificarse como una zona de libre comercio altamente desarrollada, que tendría posibilidades de convertirse en una unión aduanera en la medida en que, en el futuro, se avanzara hacia un arancel externo efectivamente común. En segundo término, las perspectivas de contar

con un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se han convertido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos. Ello ha condicionado la naturaleza de la integración, que corresponde en buena medida a lo que podría calificarse como un proceso de regionalismo abierto que incluye a Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos, y en el que la velocidad con que se avanza depende del ritmo establecido por el gobierno norteamericano. Todo apunta a que ese TLC será uno de los principales determinantes de la inserción externa de cada país centroamericano y de la región en su conjunto en el futuro.

### Valoración general 2008

El Informe del 2008 dio seguimiento a la dinámica del sistema de integración desde el punto de vista institucional. Se señalaron cuatro grandes deficiencias del SICA. En primer lugar, varios factores derivados de su misma arquitectura institucional dificultan el funcionamiento apropiado del sistema regional. Algunos de ellos son resultado de vacíos que quedaron en el diseño inicial de ese marco, otros se originan en la cultura gerencial y política de los actores del SICA y otros en la ausencia de normativa secundaria que desarrolle lo establecido en los tratados y el Protocolo de Tegucigalpa.

Un vacío importante en el diseño institucional es la ausencia de los mecanismos efectivos de coordinación vertical (entre el Sistema y los gobiernos nacionales) y horizontal (entre las mismas entidades del Sistema). Entre las mismas instituciones del SICA tampoco se establecieron enlaces horizontales apropiados, por ejemplo, para la articulación de la agenda. No se concibió una instancia que se ocupara de la conducción de las reuniones de los órganos intergubernamentales.

Estos vacíos impactan los vínculos entre la Reunión de Presidentes y otras instancias del SICA, como el Parlamen o el Comité Consultivo, que no tienen una interlocución directa con los órganos de conducción política del Sistema, ni una participación en la conformación de la agenda regional. La coordinación interinstitucional se le encomendó a la recién creada Secretaría General.

Sin embargo, ésta contaba (y sigue contando) con limitados recursos y capacidad institucional, y no puede afectar la autonomía funcional de las instituciones, según lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.

En segundo lugar, se señaló como limitación la escasa seguridad jurídica que tiene el proceso de integración regional, agravado por una profusión de acuerdos presidenciales sin capacidad de ejecución o seguimiento. En el período 2000-2007 se realizaron 51 cumbres presidenciales, en promedio siete por año y 35 reuniones que los mandatarios sostuvieron con terceros países.

Muchas de las decisiones de los mandatarios no tienen un destinatario claramente identificable (25 del total); además, la mayoría de los mandatos -alrededor del 85- no tiene plazo de ejecución (Torres et al., 2006; Taller de Expertos, 2008). En ningún caso los acuerdos han sido acompañados de consideraciones acerca de las implicaciones financieras de su ejecución.

La Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional, creada en 2004 por la Reunión de Presidentes para continuar tratando el tema de la reforma institucional, identificó un problema de "desorden del marco jurídico y falta de sistematización de la normativa regional". Contribuyen a esta situación varios elementos:

- La falta de universalidad en la vigencia de los instrumentos jurídicos y los regímenes (prácticamente solo el Protocolo de Tegucigalpa tiene vigencia universal).
- Una cultura de los países miembros de escaso cumplimiento de los acuerdos regionales o la actuación *contrario sensu* de lo acordado, lo que debilita la juridicidad del sistema (Caldentey, 2004).
- La falta de mecanismos para desarrollar los procedimientos formales que regulan la adopción y puesta en marcha de las decisiones de integración.

## VALORACIONES ANTERIORES

Uno de los problemas principales es la inexistencia de un órgano -al estilo de las procuradurías o tribunales constitucionales en el nivel nacional- que cuide la consistencia jurídica de las decisiones y mandatos. Tampoco existe un sistema de codificación numérica de las decisiones que permita su identificación y seguimiento según órgano, fecha, tipo de decisión o acuerdo y cantidad de decisiones adoptadas<sup>3</sup>.

En tercer lugar, otra limitación señalada al Sistema de la Integración Centroamericana fue su falta de rendición de cuentas y transparencia. Al momento de redactarse el Informe del 2008 (junio) no se había creado una instancia de fiscalización de la institucionalidad regional de carácter político, legal y administrativo, más allá de las memorias e informes periódicos (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Tampoco se contaba con espacios para la rendición de cuentas por parte de los órganos políticos, ni existía un solo documento consolidado sobre lo actuado por la totalidad del Sistema cada año, que permitiera valorar su desempeño con información primaria.

No existe una práctica de presupuestación única del Sistema; cada institución y organismo cuenta con su propio presupuesto y sus particulares mecanismos para la gestión de recursos de la cooperación internacional. Tampoco se dispone de mecanismos para el financiamiento automático de las instituciones, ni de normativa respecto de la obligatoriedad de las instituciones de rendir cuentas a los países miembros.

Pese a que ello fue estipulado en el Protocolo de Tegucigalpa, en el SICA no se ha establecido un sistema de carrera administrativa que proporcione conocimiento estable a la institucionalidad y mayor calidad a los procesos burocráticos (BID y Cepal, 1997; Taller de Expertos, 2008). Una de las críticas centrales con respecto al manejo de los recursos humanos en la integración se refiere a la forma en que se elige a las autoridades de las principales instituciones del Sistema (Secretario General, Secretario de Integración Económica, para citar las más relevantes). Para estos nombramientos no se realiza un proceso técnico y abierto, sino una negociación directa entre los presidentes, sin que se conozca la manera en que se valoran los méritos de las y los candidatos (Taller de Expertos, 2008; Caldentey, 2004).

Finalmente, se hizo un llamado de atención debido a que el proceso de reforma del SICA no había logrado cambios en la institucionalidad, aunque se inició en 1994, solo tres años después de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa. Los esfuerzos por diagnosticar y proponer programas de reforma son muy significativos, desde el estudio *La integración centroamericana y la institucionalidad regional* (BID y Cepal, 1997), hasta la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional surgida de la Cumbre Extraordinaria del 26 de febrero de 2004 y la XXIV Reunión Ordinaria de Presidentes, del 29 de junio de 2004.

En varias cumbres posteriores se adoptaron reformas puntuales, la mayoría producto del trabajo de la citada comisión *ad hoc*.

Destacan en este sentido, por la cantidad de acuerdos tomados, la XXV Cumbre Ordinaria, de diciembre de 2004, la declaración "Hacia el fortalecimiento de la institucionalidad regional", emitida en la XXIX Cumbre Ordinaria, y la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA sobre la Institucionalidad Regional, del 20 de febrero de 2008.

En todo este proceso destacan dos cambios institucionales importantes. El primero fue la constitución del Comité Ejecutivo, diseñado como el principal mecanismo de enlace entre los gobiernos y el SICA, y contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa como un órgano de control político de los gobiernos sobre la estructura regional de la integración y sobre la conducción misma del proceso, aunque también se le asignaron atribuciones de coadyuvancia en la formulación programática del Sistema y en el desarrollo institucional. El segundo cambio fue la creación del Organismo Superior de Control Regional del SICA, también contemplado desde 1991 en el Protocolo de Tegucigalpa.

Los cambios puntuales que se han adoptado, aunque necesarios y pertinentes, son insuficientes, pues no atacan aspectos tan trascendentales de la problemática institucional como para producir el salto cualitativo que la región requiere en la coyuntura actual.

**COORDINACIÓN DEL CAPÍTULO**

→ EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

**EDICIÓN FINAL**

→ LUIS GUILLERMO SOLÍS ► COSTA RICA  
 → JORGE VARGAS-CULLELL ► COSTA RICA  
 → EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)**"La evolución de la institucionalidad regional 2007-2010"**

→ MAURICIO HERDOCIA ► NICARAGUA

**"Cooperación internacional en Managua"**

NÉSTOR AVENDAÑO ► NICARAGUA

**"Cooperación internacional en Guatemala"**

MILGIAN CARDONA ► GUATEMALA

**"Cooperación internacional en Costa Rica"**

CARLA MORALES ► COSTA RICA

**"Cooperación internacional en Honduras"**

ROLANDO SIERRA ► HONDURAS

**REVISIÓN Y COMENTARIOS**

→ PEDRO CALDENTEY ► FONDO SICA-ESPAÑA

→ MAURICIO HERDOCIA ► NICARAGUA

→ ADRIANA PRADO ► EMBAJADA DE COSTA RICA EN EL SALVADOR

→ RICARDO SOL ► CONSEJO CONSULTIVO-COSTA RICA

→ OLIVIER DABÈNE ► OPAL C-FRANCIA

→ ELAINE WHITE ► PROYECTO MESOAMÉRICA-COSTA RICA.

**AGRADECIMIENTOS ESPECIALES**

A Juan Daniel Alemán (El Salvador) y Erich Vilchez (El Salvador) por las entrevistas concedidas, a Édgar Chamorro (El Salvador) por su aporte sobre el presupuesto de la SG-SICA y los proyectos de cooperación con la Unión Europea, a Elaine White (Costa Rica) por la información sobre el Proyecto Mesoamérica, y a Gilma Ascencio (El Salvador) por los datos sobre las auditorías realizadas por el Consejo Fiscalizador Regional. A las personas que completaron entrevistas por Internet: Alejandro Aráuz (Guatemala), Eduardo Bolaños (Nicaragua), Haydee Castillo (Nicaragua), Matthías Dietrich (Nicaragua), Patricia Durán (Guatemala), Alejandro Gómez, Ana Heizel Escrich (El Salvador), Yolanda Mayorga de Gavidia (Guatemala), Carlos Eduardo Molina (Costa Rica), María Eugenia Paniagua (Costa Rica), Claudia Pineda (Nicaragua), Mimi Prado (Costa Rica), Eva Sacasa (Nicaragua), Luis Guillermo Solís (Costa Rica), José Torres (Costa Rica) y Elaine White (Costa Rica).

**ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS**

→ DIEGO FERNÁNDEZ

**ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN**

→ CHRISTIAN ESCORCIA, RICARDO ANTONIO DE LEÓN, JUSMEIRY JISCELL LUMBI, VALERIA SALAZAR, MARILYNG MONTERO Y KAREN CHACÓN.

**TALLER DE CONSULTA**

SE REALIZÓ EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2010 EN MANAGUA, NICARAGUA, CON LA PARTICIPACIÓN DE

→ ÁLVARO ALTAMIRANO	► NICARAGUA
→ NÉSTOR AVENDAÑO	► NICARAGUA
→ RAÚL BOLAÑOS	► GUATEMALA
→ ÁLVARO CÁLIX	► HONDURAS
→ MILGIAN CARDONA	► GUATEMALA
→ HAYDEE CASTILLO	► NICARAGUA
→ GLORIA ARGENTINA CANALES	► HONDURAS
→ LIDIA FROMM	► HONDURAS
→ ALEJANDRO GÓMEZ	► NICARAGUA
→ PATRICIA GÓMEZ	► NICARAGUA
→ ORLANDO GUERRERO	► NICARAGUA
→ MIGUEL GUTIÉRREZ	► COSTA RICA
→ MAURICIO HERDOCIA	► NICARAGUA
→ RICARDO DE LEÓN BORGE	► NICARAGUA
→ JUSMEIRY LUMBI	► NICARAGUA
→ PABLO MANDEVILLE	► NICARAGUA
→ CARLA MORALES	► COSTA RICA
→ CAMILO PACHECO	► NICARAGUA
→ MAURICIO PEÑALBA	► NICARAGUA
→ NOLAN QUIRÓS	► COSTA RICA
→ VALERIA SALAZAR	► NICARAGUA
→ ROLANDO SIERRA	► HONDURAS
→ JOSÉ LUIS SOUZA	► PANAMÁ
→ ERNESTO TORRES	► EL SALVADOR
→ MYRIAM VÁSQUEZ	► NICARAGUA
→ EVELYN VILLARREAL	► COSTA RICA

**REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS**

→ ANTONELLA MAZZEI Y NATALIA MORALES



## C A P Í T U L O

## 7

## Integración regional

**Introducción**

El presente capítulo responde la siguiente pregunta general: ¿cómo ha contribuido la institucionalidad de integración regional a enfrentar los desafíos del desarrollo humano de Centroamérica? El análisis de esa contribución se enfoca en las instituciones interestatales de integración regional (que se definen más adelante), incluyendo no solo la burocracia técnica y administrativa del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), sino también las instancias intergubernamentales que dan orientación y contenido político y programático a este proceso. Se concentra en los órganos superiores del Sistema encargados de su conducción política (Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros, Parlacen, Corte Centroamericana de Justicia), en la Secretaría General del SICA como entidad coordinadora y en aquellos órganos que, por su peso e influencia, impactan decisivamente en las políticas de integración (BCIE, Sieca, por ejemplo).

Esta aproximación procura un balance entre dos enfoques extremos que se presentan cuando se analiza la institucionalidad regional en Centroamérica: el pragmatismo minimalista intergubernamental y el normativismo maximalista comunitario.

En la corriente pragmática se utiliza como parámetro de evaluación el marco institucional y jurídico del SICA,

tal como fue diseñado en el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, y se formulan dos preguntas: ¿funciona la institucionalidad tal como fue diseñada? y ¿es este el esquema institucional que se necesita y se debe tener para el proceso centroamericano de integración?

En la corriente normativa, el principal parámetro de medición lo constituye el marco comunitario de la Unión Europea en su expresión actual. Por lo tanto, los cambios en las instituciones se valoran de acuerdo con una pregunta básica: ¿se acerca o se aleja Centroamérica del modelo europeo? (White, 2007; Caldentey, 2004; Herdocia, 2010; BID y Cepal, 1997).

Este Informe se ubica a medio camino entre ambos enfoques. Se ha optado por una visión que se podría denominar de “realismo con visión integracionista”, valga decir, una perspectiva que valora positivamente la integración como aspiración histórica de Centroamérica y como herramienta útil de inserción competitiva en el entorno internacional, pero que al mismo tiempo reconoce las limitaciones institucionales y políticas del modelo y, por ende, no lo sobredimensiona, ni como esquema ni en las expectativas sobre sus resultados.

No se pretende hacer un repaso exhaustivo de toda la acción regional. Esto corresponde a cada uno de los capítulos del Informe, en los que se incorporan secciones específicas sobre

la acción regional en los temas respectivos (cambio climático, crisis, democracia, exclusión social). Tampoco se pretende hacer un recuento pormenorizado de las labores de la institucionalidad. El capítulo más bien propone una lectura política de su evolución y sus principales aportes en el último trienio. El análisis estará enfocado en tres áreas de esa institucionalidad: competencias, capacidades y acciones recientes.

Se reconoce en este capítulo que las acciones de integración regional (de manera gradual, pero creciente) también se originan en el plano no estatal, valga decir, en los espacios privados que se han consolidado cada vez más como resultado de la democratización y la globalización. Potentes consorcios y conglomerados financieros, aeronáuticos, de construcción de infraestructura y de otros servicios se han convertido en fuentes de integración no institucional desde hace varias décadas. En suma, la integración regional hoy se construye desde diversos ámbitos, públicos y privados, que se benefician recíprocamente a partir de sinergias que trascienden las fronteras nacionales. Habiendo reconocido ese concepto amplio de integración, estos temas no serán abordados en este capítulo, en el cual, como ya se dijo, la atención está centrada en la institucionalidad regional.

La información y los datos proporcionados en el estudio de Herdocia (2010) constituyen el insumo básico para el análisis de desempeño en las áreas mencionadas en los últimos tres años (2007 a 2010). Los hallazgos agregados se emplearán para responder la pregunta principal que guía esta evaluación, a partir de dos supuestos: i) que las competencias, capacidades y acciones concretas, así como el grado de inclusión ciudadana en la gestión de las instituciones de integración son dimensiones del “poder infraestructural”<sup>24</sup> (Mann, 1984) de esas instituciones, ii) que el poder infraestructural de la institucionalidad está directa y positivamente relacionado con su capacidad para desempeñar sus funciones y atender su mandato (que aquí se denomina “contribución para enfrentar desafíos regionales”); en otras palabras, que los cambios en el poder infraestructural permiten inferir cambios en la contribución al desarrollo humano.

De esta manera, en primera instancia el capítulo identifica y valora los cambios observados en el poder infraestructural de institucionalidad superior de la integración regional. Posteriormente, examina si esos cambios implican una variación en el diagnóstico presentado en la edición anterior de este Informe (2008).

Tal variación puede ser resultado de un cambio de tendencia, de la suma de elementos nuevos o de una mayor precisión en la identificación de problemas. Se desea analizar los principales factores que influyen en el comportamiento del Sistema y que producen los cambios o las continuidades detectadas. No se pretende probar causalidad, pero sí detectar condicionantes clave del desempeño observado a lo largo del trienio. Algunos factores están presentes por inercia, como la débil o escasa incidencia de los mecanismos de coordinación vertical entre el SICA y los gobiernos nacionales. Otros se derivan de situaciones imprevistas que tienen un impacto significativo en el proceso de integración, como por ejemplo el golpe de Estado en Honduras. En definitiva, se responde la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que

impactan, positiva o negativamente, la capacidad del Sistema de Integración para contribuir al desarrollo humano?

### Conceptos básicos

#### ¿Qué entendemos por Centroamérica?

Al analizar la integración de Centroamérica es inevitable preguntarse de cuál Centroamérica se habla, pues a lo largo de la historia, y aun en el presente, hay distintas denominaciones de los contornos de esta región. Este tema, que fue planteado ya en el *Primer Informe Estado de la Región*, fue posteriormente discutido por el costarricense *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2008).

El núcleo central de la región está constituido por lo que podría denominarse la “Centroamérica histórica”: las cinco repúblicas que conformaron la Capitanía General de Guatemala hasta 1821 (el llamado grupo CA 5). En esta Centroamérica histórica no participaban Panamá y Belice y, en la práctica, tampoco estaban incorporados vastos territorios del litoral caribeño del Istmo (donde la mayoría de los Estados nacionales tenían poca presencia institucional). Sin embargo, a lo largo del tiempo, la región se ha ampliado y, consecuentemente, ha establecido configuraciones diversas y hasta superpuestas que, al interactuar, han redefinido la geopolítica centroamericana de manera dramática.

En los años noventa, el fin de los conflictos militares y las transiciones políticas que les sucedieron, revivieron el proceso de integración regional bajo el nombre de Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La refundación del SICA facilitó, además, la ampliación de las definiciones sobre Centroamérica, que se concibió a partir de entonces como un proyecto histórico que necesariamente comprendía todo el Istmo, incluyendo a Belice y Panamá. Se formó así el grupo CA 7, bajo el marco institucional del SICA, como un espacio de interlocución política de alcance ístmico y como una propuesta de regionalización de cara a la globali-

zación y a la formación de grandes bloques comerciales. Este concepto ampliado también comprende a la República Dominicana, país que se venía asociando a Centroamérica de modo intermitente desde 1996, y que junto con ella configuró el llamado SICA-8 para la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La República Dominicana participa en algunos de los acuerdos regionales y, en ese tanto tiene estatus de miembro asociado del Sistema, posición reconocida mediante un acuerdo de asociación.

Así pues, la zona SICA no constituye un bloque único de integración. En ella coexisten simultáneamente varias alineaciones internas que hacen más compleja la construcción regional, a saber:

- El CA 7 tiene dos subbloques: uno conformado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros de todos los órganos y tratados del Sistema de Integración, y otro compuesto por Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses y tradiciones políticas.
- El CA 4, constituido por las naciones del centro y norte de la región -Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras- ha acelerado su proceso de integración aduanera y migratoria. Adicionalmente estos países desarrollan otras acciones bi y trinacionales (recuadro 7.1).
- El conjunto CA 5 es el núcleo del proceso de integración económica; lo conforman Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que tienen una larga tradición de búsqueda de un proyecto regional integrado. A este grupo se ha sumado preliminarmente Panamá, pero su ingreso definitivo no se producirá hasta que ratifique el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, lo cual es previsible en el mediano plazo.

Una última concepción de “Centroamérica ampliada” es aquella

## RECUADRO 7.1

**Proyectos subregionales**

Además de los esfuerzos regionales, los gobiernos centroamericanos han propiciado espacios de cooperación subregional, con el fin de atender las necesidades y las diferencias de desarrollo que se presentan en territorios o poblaciones compartidos por dos o más países. Así por ejemplo, en el 2009 Costa Rica y Panamá firmaron un acuerdo de asociación denominado CA 2, que incluye instrumentos de diálogo político, social, comercial y de cooperación. Este acuerdo es administrado por un Consejo de Asociación integrado por los cancilleres de ambas naciones y cuenta con mesas de trabajo binacionales en temas de seguridad y comercio.

El Plan Trifinio, que integran Guatemala, El Salvador y Honduras, es otra muestra de los esfuerzos de cooperación horizontal y desarrollo integral en las fronteras de los tres países. En esta zona se llevan a cabo programas y proyectos en los ámbitos de salud, educación, seguridad alimentaria, vivienda y energía, que han contribuido de manera decisiva a mejorar la calidad de vida de las comunidades.

También existe con el Plan para el Desarrollo Sostenible del Golfo de Fonseca, creado en el marco de la implementación de la Declaración de Managua, “Golfo de Fonseca: una zona de paz, desarrollo sostenible y seguridad”, suscrita en octubre de 2007 por El Salvador, Nicaragua y Honduras. En el Plan se incluyen temas como protección del ambiente y las especies marinas, costeras y terrestres; fomento del turismo sostenible, comunitario y social; desarrollo económico y social de la zona; fortalecimiento de las municipalidades en los tres países; desarrollo de infraestructura y servicios portuarios; defensa y seguridad. En una primera fase se efectuaron reuniones técnicas a nivel trinacional y se preparó un ambicioso plan de trabajo. Sin embargo, la iniciativa no ha avanzado pese a la fuerza del planteamiento original y la reunión sostenida por los presidentes de Honduras y Nicaragua en abril de 2010, en la cual firmaron un documento relativo a la reactivación de las comisiones creadas por la Declaración de Managua.

Fuente: Herdocia, 2010.

que incluye el entorno inmediato de la región, es decir, a los países vecinos. La noción de Mesoamérica ha dejado de ser un concepto histórico y antropológico, para convertirse en uno geopolítico que agrupa a las naciones del norte de América Latina, las cuales comparten un conjunto de especificidades, entre ellas su relación estructural con “el Norte” y similares patrones de desarrollo, que las diferencian con respecto a los demás países de Latinoamérica (E<sup>5</sup>: White, 2011; BCIE, 2010). En el caso de la frontera norte, desde 1991 se cuenta con el Proceso de Diálogo y Concertación Tuxtla, que reúne a las siete naciones centroamericanas y México. En el marco de este proceso, en marzo de 2001, mediante la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores

de la Región Mesoamericana, realizada en México, se creó un mecanismo de ejecución de proyectos denominado Plan Puebla-Panamá (PPP), que inicialmente incluía nueve municipios del sur de México (Campeche, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y a los países centroamericanos. Colombia participó en el PPP en calidad de observador desde noviembre de 2004 y se incorporó como miembro pleno en junio de 2006. La reestructuración del PPP, el Proyecto Mesoamérica (PM), instituido formalmente en el 2009 como uno de los cuatro pilares de Tuxtla y como un eje de acción concreta dedicado a la gestión de proyectos de importancia estratégica para la región mesoamericana, como se verá más adelante. En la actualidad agrupa a diez países (Belice, Colombia,

Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana), con una población aproximada de 212 millones de habitantes y 3,65 millones de kilómetros cuadrados de extensión territorial. La idea también se ha adoptado en el diseño y puesta en ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, la cual suma a México y Colombia como socios preferenciales de Centroamérica en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Esta noción además refleja un claro entendimiento de la geopolítica de la seguridad, mencionada en el *Informe Estado de la Región (2008)* y favorecida por los Estados Unidos (como se constató durante la visita del presidente Barack Obama a El Salvador en marzo de 2011), como la mejor alternativa en la lucha contra el narcotráfico y otras formas de crimen organizado en el área.

Curiosamente, y con la excepción de República Dominicana, la extensión del concepto no ha llegado aún a las naciones caribeñas con las que Centroamérica tiene fronteras, aunque no terrestres. Las relaciones con el Caricom o la Asociación de Estados del Caribe (AEC) son aún tímidas, a pesar de que Belice, miembro pleno del SICA, también es miembro de estas asociaciones caribeñas y podría constituirse en una potencial puerta de entrada a esta área geográfica, lo que permitiría aprovechar aun más la participación de Centroamérica en el acuerdo creador de la AEC y el Plan Conjunto Caricom-CA.

La existencia (en simultáneo) de diversas maneras de definir Centroamérica es un factor que complica las acciones emprendidas por las instituciones de la integración regional. Para distintas iniciativas hay unos socios que entran y otros que salen, y esta es una restricción que, de partida, incrementa las dificultades de gestión, coordinación y suma de voluntades políticas.

### ¿Qué entendemos por integración regional?

En Centroamérica con frecuencia se usan distintos conceptos como sinónimos de “integración regional”. Esta tendencia, que quizá tenga poca

consecuencia práctica, no es sin embargo correcta, porque puede generar confusiones e incluso desorientaciones significativas en los diversos ámbitos de la gestión regional. El Informe del 2008 aportó una distinción, que será utilizada nuevamente y reforzada en este capítulo.

Existe una aspiración de larga data en las relaciones intrarregionales, en el sentido de que Centroamérica funcione como una “región integrada”. Esta noción obliga a efectuar dos distinciones. La primera es entre los términos “región” y “región integrada”, que evocan realidades diferentes, pese a que a menudo se las equipara. ¿Qué es región? Aunque Centroamérica tiene un proyecto político de integración, las múltiples asimetrías que recorren el Istmo lo fragmentan, a la vez que obstaculizan su funcionamiento político y económico como región integrada (Proyecto Estado de la Región, 1999). A ello se agrega el hecho de que los países siguen sin resolver problemas de acción colectiva para enfrentar desafíos comunes, que típicamente podrían ser atendidos, entre otras estrategias, por un vigoroso proceso de integración. Aún está pendiente un acuerdo político

sobre el contenido y alcances de la integración centroamericana y, por tanto, sobre las características y atribuciones de la estructura regional subsecuente (Programa Estado de la Nación, 2008; White, 2007).

La segunda distinción es entre “acción regional” e “integración regional”. Acción regional es cualquier emprendimiento supranacional realizado por dos o más actores estatales o no estatales, bajo los marcos jurídicos y con los fines que convengan. La integración, por otra parte, es un subtipo de acción regional que específicamente se caracteriza por ser concertada entre Estados nacionales, los cuales acuerdan la creación de un marco jurídico e institucional común como plataforma para lograr ciertos fines.

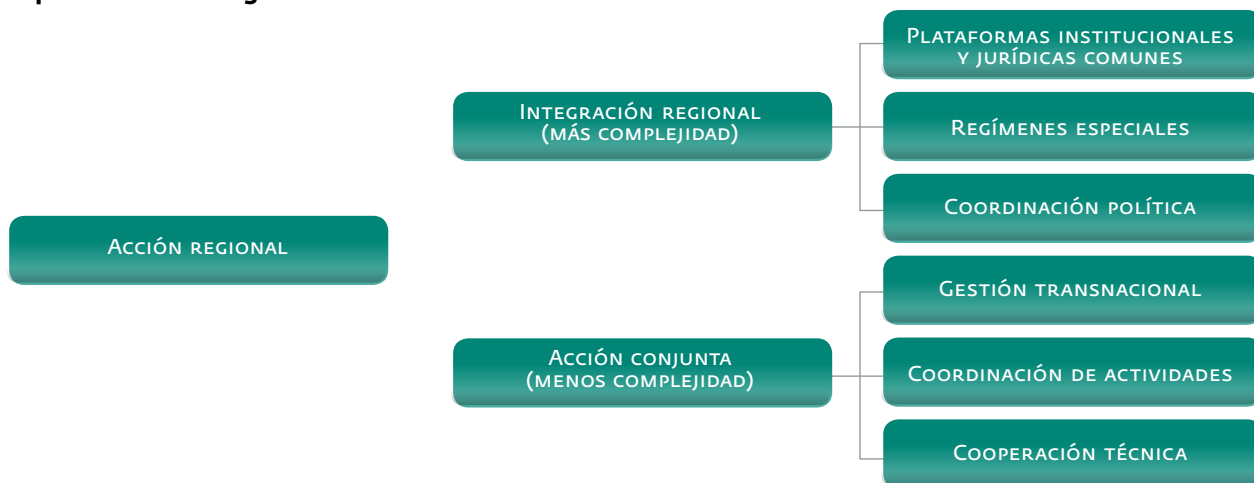
La acción regional se expresa en arreglos interinstitucionales que pueden estar dentro o al margen del SICA. De los que se encuentran fuera de esa institucionalidad se pueden mencionar, por ejemplo, los órganos centroamericanos que agrupan a los presidentes de las Cortes Supremas, o a los presidentes de los Parlamentos. Otras formas de coordinación regional se evidencian en los acuerdos gubernamentales mul-

tilaterales o territoriales (mancomunidades de municipios fronterizos) o sectoriales, entre otros.

La acción regional, además, no solo es realizada por actores estatales. Hay un proceso de regionalización desarrollado por actores no estatales que operan independientemente de los esfuerzos oficiales de integración. Este proceso comprende realidades distintas, pues incluye actividades económicas o articulaciones sociales en las que participa una multitud de organizaciones de la más diversa naturaleza. El surgimiento de grandes grupos empresariales regionales, dedicados a la banca, comercio, servicios, actividades de economía social (cooperativas y otros emprendimientos de similar carácter), transporte aéreo y hotelería, ya sea de manera autónoma o en asocio con capital globalizado, ha sido definido por algunos autores como una “integración real” (Segovia, 2005). Estos grupos han generado dinámicas de operación regional más vertiginosas que las acciones estatales y, por lo general, han vinculado a los principales centros urbanos del Istmo. Un ejemplo concreto es el papel que ha jugado la Asociación Centroamericana de Abogados por la

FIGURA 7.1

### Tipos de acción regional



Integración en la gestión del Tratado para la Creación e Implementación de la Hipoteca Centroamericana (E: Prado, 2011).

Otros actores también impulsan acciones regionales: sindicatos, organizaciones ambientalistas, artísticas y culturales, grupos étnicos, organizaciones de mujeres, campesinos y otros. Su trabajo regional se ha convertido en un instrumento que busca aumentar su impacto en los escenarios locales. Parte de esta importante expresión social tiene una representación institucionalizada en el Comité Consultivo del SICA.

### ¿Qué entendemos por institucionalidad regional?

Por institucionalidad regional se entiende el marco institucional y jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana y República Dominicana (SICA)<sup>6</sup>, creado por los Estados nacionales socios, y conformado por un engranaje de instituciones y órganos, tanto políticos como burocráticos, destinados a dar un marco de gobernanza al proceso de integración regional<sup>7</sup>. También es parte del Sistema el conjunto de normas que dan sustento jurídico a sus actuaciones, regulan los procesos de toma de decisiones y de actuación de instituciones y órganos; que establecen (o deberían establecer) las relaciones

funcionales tanto entre órganos como entre niveles, y que definen el carácter de la relación de estos con los Estados nación que componen el SICA<sup>8</sup>.

### Producción normativa y programática aumenta las competencias del SICA

En el período 2007-2010, la institucionalidad regional sufrió pocas modificaciones en su arquitectura organizacional, pero siguió creciendo el número de competencias que le son asignadas. Recuérdese que en la primera ronda de integración regional (durante las décadas de los cincuenta y los setenta del siglo pasado), los países crearon más de la mitad de la institucionalidad que hoy existe y un variado marco normativo. En la década de los noventa también se dio un aumento significativo de instituciones. Pero este ímpetu inicial se detuvo especialmente a partir del 2005 (cuadro 7.1), cuando se registran los mínimos históricos de innovación institucional desde mediados del siglo XX.

Las instituciones del SICA aprovecharon la coyuntura de crisis política, que impidió el normal funcionamiento de muchas de ellas, para avanzar en tareas de planificación. Esto explica la proliferación de planes y estrategias sectoriales que las entidades formularon en el período 2008-2010, entre los

que sobresale el Plan Plurianual 2008-2011. Pese a su importancia, y también por motivo de la crisis ya mencionada, ese instrumento no ha sido aprobado aún por los presidentes centroamericanos.

### La reforma institucional avanzó poco

La institucionalidad regional ha vivido varios procesos de reforma, pero hasta el momento los cambios no han logrado modificar significativamente el marco de funcionamiento del SICA. La primera ronda de reformas se dio a partir de una serie de estudios realizados por el BID y la Cepal (1997) a mediados de los años noventa, y culminó el 12 de julio de 1997 con la Declaración de Panamá II y los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional; en ambos documentos se puso un fuerte énfasis en la centralización de las secretarías en una sola sede, proceso que terminó con el traslado de algunas de ellas a San Salvador. Una segunda ola de reformas, basada en los trabajos de la Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional, derivó en una propuesta de reformas al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia, de las cuales solo se completó el “Protocolo

CUADRO 7.1

#### CENTROAMÉRICA

#### Creación de organismos regionales, por área temática. 1940-2010

	Instituciones creadas	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Área temática			
				Economía	Asuntos sociales	Política	Ambiente
1940-1950	2	4,9	4,9		2		
1951-1960	9	22,0	26,8	3	4	2	
1961-1970	5	12,2	39,0	3		1	1
1971-1980	4	9,8	48,8	2	2		
1981-1990	4	9,8	58,5	1		1	2
1991-2000	10	24,4	82,9	2	4	3	1
2001-2010	7	17,1	100,0	4	2		1
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100,0</b>		<b>15</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>5</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Fernández, 1965; BID y Cepal, 1997 y SICA, 2009b.

de reformas al tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas”, de febrero del 2008.

Los cambios ocurridos durante el período 2008-2010 no pueden ser calificados como una “ola” de reforma institucional, porque sus alcances han sido acotados. La creación de instituciones regionales no fue tan intensa como en los años noventa, aunque no cesó del todo (cuadro 7.1). Se establecieron cuatro nuevos órganos adscritos al SICA; dos de ellos son convenios para dotar de secretarías técnicas a reuniones de ministros ya existentes, y los otros dos tienen funciones novedosas, como la fiscalización de las finanzas regionales y la defensa del consumidor. Todas estas instancias tienen sus sedes en San Salvador, y son las siguientes:

- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, SE-Comisca (2007).
- Consejo Fiscalizador Regional, CFR (2007).
- Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor, Concadeco (2007).
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, SE-Cosefin (2009).

En los últimos años el esfuerzo de integración regional se ha centrado en mejorar la operatividad del Sistema, actualizarlo, poner en funcionamiento ciertos órganos, como el Comité Ejecutivo y el Consejo Fiscalizador Regional, y definir la cuestión relativa a la rotación de sedes y cargos, como se verá más adelante. Con ello se detuvo una tendencia a la expansión horizontal del SICA, que generaba nuevas demandas sobre la institucionalidad y mayores presiones sobre su presupuesto. Sin embargo, los cambios organizativos adoptados todavía no aseguran una operación más articulada del Sistema.

En la XXXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los

Países Miembros del SICA, realizada en Managua el 15 de enero de 2009, los presidentes decidieron “instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que, con el apoyo de la SG-SICA y en coordinación con todos los órganos, organismos e instituciones del Sistema presenten, en un plazo de seis meses, una propuesta que contemple las acciones y reformas necesarias para garantizar la revisión y modernización del SICA, asegurando los principios de proporcionalidad, rotación y equidad en la participación de los Estados Miembros en las sedes y cargos de los órganos, organismos e instituciones del Sistema”.

En mayo de 2009, la SG-SICA presentó un informe de avances de la propuesta solicitada por los mandatarios. Sin embargo, debido a la irregularidad con que se han realizado las reuniones ordinarias y extraordinarias de jefes de Estado y de Gobierno, la ausencia de algunos de los países miembros y los múltiples sobresaltos políticos vividos por la región en los últimos años, el documento no ha tenido una consideración sostenida en la agenda regional.

El intento más reciente para impulsar la modernización del SICA tuvo lugar en julio de 2010 en San Salvador, durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno. Los mandatarios (sin la presencia de Nicaragua) relanzaron el proceso de integración regional con base en cinco pilares: i) seguridad democrática, ii) prevención y mitigación de los desastres naturales y los efectos del cambio climático, iii) integración social, iv) integración económica, y v) fortalecimiento de la institucionalidad regional. También se aprobó un plan de acción para poner en marcha este relanzamiento, cuyo aporte más importante es la definición de lineamientos concretos para estas cinco prioridades. La ejecución del plan conlleva el reto de coordinar y armonizar sus acciones con las diferentes estrategias programáticas regionales, así como canalizar esfuerzos y recursos hacia las cinco áreas de trabajo mencionadas. A casi un año de estas decisiones, no hay evidencia de que se haya logrado la reformulación propuesta.

El funcionamiento de la institucio-

nalidad regional se redujo al mínimo después de la crisis política generada por el golpe de Estado en Honduras, en junio del 2009. Los representantes de ese país estuvieron ausentes en determinados órganos del sistema, particularmente en las reuniones de presidentes. A este hecho se sumó la crisis financiera internacional, que concentró la atención de los gobiernos en sus dinámicas internas. Prueba de ello es el descenso en el número de las cumbres presidenciales, que constituyen el órgano superior del Sistema. Durante el período 2004-2008 cada año se celebraron ocho o más reuniones; esa cifra cayó a seis en 2009 y a solo tres en 2010. En esos años también se redujo el número de declaraciones conjuntas que expresan acuerdos presidenciales (cuadro 7.2) y aun más la aprobación de instrumentos jurídicos. Esta situación impidió que el SICA contribuyera de manera significativa en la atención de las crisis políticas que se produjeron en el Istmo en 2009 y 2010.

Pese a la relativa paralización de su principal órgano decisorio, la institucionalidad siguió produciendo normativa y también aprovechó este período para realizar labores internas, concentrándose en el ordenamiento y sistematización de los mandatos recibidos, así como en la planificación del trabajo regional (véase el apartado sobre estrategias regionales, más adelante).

### Crece normativa regional

No obstante la ralentización de los cambios institucionales, vista en su conjunto, la primera década del siglo XXI da continuidad al decenio anterior en cuanto al número de convenios, tratados, protocolos y acuerdos de asociación aprobados. La última compilación realizada por la Secretaría General del SICA presenta un listado de 190 instrumentos vigentes en el ordenamiento regional (SICA, 2010), incluyendo todo tipo de textos legales, desde cartas de entendimiento hasta los documentos de más alta jerarquía, como tratados y protocolos.

De estos últimos, en la década de 2000 se aprobó un total de veintitrés instrumentos, de los cuales doce

## CUADRO 7.2

## CENTROAMÉRICA

## Número de reuniones presidenciales y participantes. 1986-2010

Año	Reuniones presidenciales <sup>a/</sup>	Declaraciones <sup>b/</sup>	Instrumentos jurídicos <sup>c/</sup>	Participantes
1986	1	1		5
1987	1	1	1	5
1988	1	1		5
1989	3	5	2	5
1990	3	4		6 <sup>d/</sup>
1991	2	3	1	6
1992	2	11	4	6
1993	1	2	5	6
1994	4	10	4	8 <sup>e/</sup>
1995	2	9	4	7
1996	1	3	4	7
1997	2	6	4	8 <sup>f/</sup>
1998	4	4	1	8 <sup>f/</sup>
1999	5	2	0	
2000	3	3	0	
2001	5	3	0	
2002	13	13	7	6
2003	6	5	5	8
2004	10	9	8	8
2005	15	11	10	8 <sup>g/</sup>
2006	11	11	2	8 <sup>h/</sup>
2007	8	7	10	8
2008	9	11	6	8
2009	6	6	3	8
2010	3	4	2	8

a/ La información consignada corresponde a reuniones presidenciales ordinarias y extraordinarias, cumbres y reuniones con mandatarios de otros países. Se excluyen reuniones del CA 4, bilaterales, cumbres de las Américas o Iberoamericanas. Las cifras de este cuadro no coinciden las del cuadro 7.3 porque aquí no se incluyen los instrumentos jurídicos que no han sido conocidos por la Reunión de Presidentes.

b/ El término "declaraciones" se refiere a acuerdos, agendas, planes, y otros documentos en los que se declaran intenciones.

c/ Instrumentos jurídicos: documentos que tienen un carácter obligatorio y son vinculantes para los firmantes, tales como protocolos, resoluciones y convenios.

d/ En algunas reuniones participó Panamá.

e/ En algunas reuniones participaron Belice y Estados Unidos.

f/ En algunas reuniones participaron Belice, República Dominicana y Estados Unidos.

g/ En algunas reuniones participaron Belice y México.

h/ En algunas reuniones participó México.

Fuente: Elaboración propia con datos de Proyecto Estado de la Región, 1999 y SICA, 2011b.

corresponden al período de este Informe (2007 a 2010); tres de ellos no están vigentes porque no han cumplido el requisito de ser ratificados por al menos tres países (el Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, el Tratado para la Creación e Implementación de la Hipoteca Centroamericana y el Protocolo de

Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas). Tal como sucedió en el caso de las cumbres presidenciales, en 2009 hubo un importante descenso en la aprobación de nueva normativa, un indicador que refuerza la tesis acerca de una disminución en el ritmo de funcionamiento de la institu-

cionalidad regional (cuadro 7.3).

En cuanto a los tratados, vistos como la norma de mayor rango regional, se han promulgado únicamente cuatro en los últimos diez años, entre los cuales hay uno que aún no entra en vigencia:

- Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (2002).
- Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada (2005).
- Tratado sobre Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores de Centroamérica y República Dominicana (2006).
- Tratado para la Creación e Implementación de la Hipoteca Centroamericana entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana (2007, no vigente).

La mayor cantidad de instrumentos jurídicos aprobados corresponde al área política, lo que es consistente con la creación de un número importante de instrumentos como acuerdos, acuerdos marco, convenios o memorandos, que se utilizan para establecer relaciones de cooperación entre dos entidades, algunas veces a lo interno del Sistema y otras con organizaciones académicas o regionales y con países amigos (cuadro 7.4). En la última década se incorporaron China, España, México, Brasil, Chile, Alemania y Argentina (en orden cronológico de incorporación) como observadores del SICA.

Cabe mencionar la aprobación de reglamentos que ordenan el funcionamiento de instancias del SICA, tales como el Comité Ejecutivo, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, el Consejo Centroamericano de Turismo, la Presidencia *pro tempore* y el nombramiento de titulares de los órganos del SICA, con los cuales se instaura un marco normativo interno más propenso a la rendición de cuentas.

CUADRO 7.3

## CENTROAMÉRICA

## Instrumentos jurídicos regionales, por año de aprobación, según tipo. 2000-2009

Tipo de instrumentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Acuerdo			2	1	2	2	4	1	7	1	20
Acuerdo de Asociación				1							1
Acuerdo marco	4			1	3	1		1	1		11
Convenio		1	1	2		1		2	4	2	13
Enmienda o protocolo			2		1	1		1	1	1	7
Estatuto									1		1
Memorandum			1	2	4	2	2	1	1	2	15
Reglamento	1	1	1	1	1	5		2	2	3	17
Resolución	2			1							3
Tratado	1					1	1	1			4
Otros		1				1	1				3
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>95</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SICA, 2010.

CUADRO 7.4

## CENTROAMÉRICA

Tratados, protocolos y convenios aprobados, por área temática<sup>a/</sup>  
1951-2010

Década	Área temática				Total
	Economía	Asuntos sociales	Política	Ambiente	
1951-1960 <sup>b/</sup>	6		1		7
1961-1970	12	3	5		20
1971-1980	1				1
1981-1990	4		1	1	6
1991-2000 <sup>c/</sup>	13	1	12	3	29
2001-2010 <sup>d/</sup>	6	3	11	2	22
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>85</b>

a/ Solo se contabilizan tratados, convenios, protocolos, acuerdos de asociación y enmiendas a protocolos.

b/ Para la década la información se tomó de Fernández, 1965.

c/ La actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

d/ La actualización 2001-2010 se tomó de SICA, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Región, 1999 y SICA, 2010.

conflicto entre Costa Rica y Nicaragua sus resoluciones no han sido acatadas o siquiera solicitadas por las partes.

#### Limitados cambios al Parlamento Centroamericano

El Parlamento Centroamericano (Parlacen) fue creado antes que el SICA, en 1986, y por tanto su normativa no contempla muchos de los principios y desarrollos institucionales que se plasmaron en instrumentos posteriores. En diversos documentos de replanteamiento, modificación, modernización o fortalecimiento de la institucionalidad centroamericana, se ha planteado la necesidad de una reforma profunda del Parlacen.

El 20 de febrero de 2008, en Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, se suscribió el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas. El quinto depósito necesario para su puesta en vigencia se realizó en agosto de 2010 y el instrumento entró a regir un mes después.

El Protocolo revalora las funciones del Parlacen, al permitirle proponer temas a los órganos e instituciones del Sistema, participar en reuniones del Consejo de Ministros y sus comisiones sectoriales,

En la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) se aprobó un procedimiento especial abreviado para conflictos económicos, se estableció una sala especial para conocer de los mismos y se elaboró un plan de trabajo para los

próximos cinco años. Aunque positivos, estos avances no necesariamente han aumentado el peso de la Corte en las disputas regionales, en algunas de las cuales -como la de Panamá, a propósito de su retiro del Parlacen, o el reciente



## CUADRO 7.5

## CENTROAMÉRICA

**Principales modificaciones planteadas en el Protocolo de Reformas del Parlacen, con respecto al texto de 1986**

Asunto	Original	Reforma
Naturaleza	Órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común.	Órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana, que tiene como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para consolidarla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.
Atribuciones	Nueve funciones.	Veinticinco funciones. Las nuevas son, entre otras: proponer legislación a las comisiones de ministros, propiciar la participación de los pueblos en la integración, conocer de los nombramientos de direcciones del SICA y juramentar a las personas nombradas, solicitar información a la Reunión de Presidentes y los demás órganos del SICA sobre el proceso de integración, participar en las reuniones de presidentes y vicepresidentes (a cargo del presidente del Parlamento) y enviar recomendaciones a las mismas, promover la cooperación interparlamentaria, emitir opinión sobre nuevos instrumentos jurídicos, atender denuncias o consultas sobre el desarrollo de la integración, conocer y dar seguimiento al presupuesto del SICA.
Inmunidades	No se contempla el levantamiento de inmunidades.	El Parlacen reglamentará el procedimiento para el levantamiento y suspensión de las inmunidades y los privilegios de sus diputados. Podrá actuar en tal sentido a solicitud de las autoridades competentes del país del cual el diputado es nacional. En caso de flagrante delito, procederá de oficio, y de manera inmediata, al levantamiento de las inmunidades y privilegios.

Fuente: Protocolo de Reformas al Parlacen, en SICA, 2010.

aprobar su propio presupuesto, conocer el presupuesto del SICA y su ejecución, así como formular recomendaciones al respecto (cuadro 7.5). Sin embargo esta propuesta, al no modificar la forma de elección ni el número de diputados, ha generado críticas sobre su limitado alcance reformador.

En el período 2009-2010, el Parlacen enfrentó nuevos problemas que agudizaron su falta de credibilidad ante la región. En 2009, el Gobierno de Panamá manifestó su intención de retirarse del Parlamento y su Asamblea Legislativa aprobó una ley según la cual el país sería parte de ese órgano hasta el 24 de noviembre de 2010. Los diputados panameños en el Parlacen pertenecientes a partidos de oposición (doce de veinte) se han negado a acatar esta disposición, pese a que el Gobierno incluso les ha ordenado desalojar la sede que ocupan en Ciudad de Panamá (PAdigital-Grupo Epsa, 2011). Ante esta situación, el Parlacen

envió a la CCJ una consulta referida a la posibilidad de que un Estado denuncie el Tratado Constitutivo. La Corte resolvió que esto no puede hacerse unilateralmente, debido a que el instrumento no contempla la renuncia (expediente 6-14-08-2009). No obstante, el Gobierno de Panamá ha reiterado su decisión y continúa actuando en consecuencia.

#### Mayores competencias en las áreas de seguridad y pesca

En una época de escasa innovación institucional, destacan dos áreas en las que se reportan avances institucionales y jurídicos. En materia de seguridad ciudadana se creó una unidad dedicada exclusivamente al tema, Costa Rica regresó a la Comisión de Seguridad de Centroamérica y se aprobó el reglamento interno de esa instancia. En el sector pesquero se creó el Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano y se esta-

bleció un ordenamiento para la captura de langosta en el Caribe de la región. En este acápite se documentan estos avances.

#### Seguridad ciudadana se expande dentro de la institucionalidad regional

En el período 2007-2010, la alta incidencia del crimen violento y la inseguridad en Centroamérica, así como el incremento de las acciones de la delincuencia organizada, motivaron una ampliación del área de trabajo de la institucionalidad regional relacionada con la temática de seguridad ciudadana. La Unidad de Seguridad Democrática fue creada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la XXXI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007, con el objetivo de dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, así como a otras disposiciones en la materia,

fortaleciendo así las capacidades de la Secretaría General del SICA en este ámbito.

En la siguiente Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno se aprobó un plan de acción con costos estimados, cuyo monto asciende a los 900 millones de dólares (SG-SICA, 2009). Este plan ha servido de base para realizar un trabajo de revisión y actualización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, que ha incluido la consulta con cada país para conocer sus prioridades<sup>9</sup>. La Estrategia fue presentada formalmente a la comunidad internacional en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en junio del 2011 en Guatemala. Otras actividades regionales que ha organizado la Comisión de Seguridad de Centroamérica son, entre otras, la Conferencia Ministerial sobre Tráfico Ilícito de Drogas, Delincuencia Organizada Transnacional y Terrorismo como Desafíos para la Seguridad y el Desarrollo en Centroamérica (junio de 2009), la Primera Conferencia Centroamericana para una Cultura de la Legalidad (octubre de 2009), la Reunión Regional del Sector Privado y Prevención de la Violencia (julio de 2010), la Feria de Conocimiento: “Compromiso Centroamérica” (octubre de 2010) y la Reunión Regional de la Sociedad Civil y Seguridad Democrática (noviembre de 2010).

En junio de 2008 Estados Unidos aprobó la denominada Iniciativa Mérida, para combatir el narcotráfico y el crimen organizado por medio de cooperación militar, técnica y financiera dirigida a México y Centroamérica. A la región le corresponderá la suma de 65 millones de dólares en el primer año, cantidad que posteriormente aumentará hasta alcanzar un total de 110 millones de dólares. No obstante, los presidentes del Istmo plantearon una “solicitud al Gobierno de los Estados Unidos de América para incrementar los recursos de cooperación que destina a esta materia” (Declaración de Guanacaste, 2009). Además, han manifestado su apoyo a la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (Carsi,

por su sigla en inglés), que impulsa el Departamento de Estado de ese mismo país (Declaración de Panamá, 2010).

Durante su visita a San Salvador en marzo del 2011, el presidente estadounidense Barack Obama anunció la decisión de su Gobierno de aportar hasta doscientos millones de dólares adicionales para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de un esfuerzo de mayor coordinación entre Centroamérica, México y Colombia. Si bien se trata de un monto bajo, tanto en comparación con las expectativas de los gobiernos del área como con respecto a la magnitud del problema, señala un cambio de los Estados Unidos, frente a su anterior posición de relativo abandono de la región.

Otro avance fue el anuncio hecho por Costa Rica en abril de 2010, sobre su intención de reincorporarse a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, decisión que fue refrendada por los presidentes del área en la Reunión Extraordinaria del SICA del 20 de julio del mismo año. Fue en ese encuentro que los mandatarios realizaron el proceso de integración y, además, dieron la pauta para impulsar un movimiento contra la violencia y la criminalidad que azotan la región.

Entre otras iniciativas para abordar el tema de la seguridad, se previó la elaboración de un programa centroamericano de juventud que ayude a la prevención de la violencia, la solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los congresos, del “Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada” y el fortalecimiento del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac).

En cuanto a la ratificación de nuevos instrumentos de seguridad regional, no se reportan avances desde el 2007. Pese a su importancia y la novedad de sus contenidos, hasta el momento solo algunos países de la región han ratificado el “Tratado centroamericano relativo a la orden de detención y extra-

dición simplificada” y el convenio sobre protección de víctimas y testigos antes mencionado.

#### Armonización de la normativa pesquera y acuícola

La Unidad de Pesca y Acuicultura, que funciona en la Secretaría General del SICA, ha trabajado en la armonización de la normativa regional que rige la materia de su competencia. En 2005, la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó la “Política de integración de pesca y acuicultura de los países del istmo centroamericano”. A partir de entonces se pusieron en marcha esfuerzos en diversos ámbitos, que condujeron a la formulación y adopción de los siguientes instrumentos:

- Reglamento OSP-01-09, del Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano (Sirpac). Aprobado el 21 de mayo de 2009. Su finalidad es fortalecer las bases de información que faciliten el ordenamiento de la pesca y la acuicultura regionales. Incluye una directriz para que las instituciones del sector alimenten el sistema cada mes.
- Reglamento OSP 02-09, para el ordenamiento regional de la pesquería de la langosta del Caribe (*Panulirus argus*). Aprobado el 21 de mayo de 2009. Con este instrumento por primera vez en la historia los países se pusieron de acuerdo en la veda o suspensión de la pesca de langosta, en el período comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de junio de cada año. También se prohíbe el buceo autónomo por dos años. Sin embargo, esta norma no prevé sanciones por incumplimiento.
- Reglamento OSP 03-10, para la creación e implementación gradual de un sistema regional de seguimiento y control satelital de embarcaciones pesqueras de los Estados del istmo centroamericano. Aprobado el 15 de diciembre de 2009. Su objetivo principal es asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y

prevenir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

En la XIII Reunión del Comité de Dirección de SICA/Ospesca, del 29 de junio de 2010, se aprobó el proyecto de Código de Ética de la Pesca y la Acuicultura Centroamericanas. Esta iniciativa aspira a convertirse en breve en el cuarto instrumento comunitario en esta materia. Actualmente se avanza en un reglamento fitosanitario para la pesca y la acuicultura en conjunto con el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa) y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

### Florecimiento de planes y estrategias crea competencias sin ampliar capacidades

La planificación institucional mejoró con la aprobación de numerosos planes y estrategias en diferentes sectores financiados por la cooperación internacional. Sin embargo, es claro que esos instrumentos no tienen la misma prioridad para las agencias de cooperación que para los gobiernos, ni tampoco aluden a ámbitos de la realidad regional cuya atención debería ser del mayor interés para el conjunto de Estados que forman parte del SICA. Esto resulta particularmente evidente en la concentración de recursos en áreas como

la seguridad regional y el ambiente, en detrimento de otras gran relevancia estratégica, como podrían ser los asuntos sociales.

La falta de planificación estratégica del SICA fue una crítica realizada en las anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En este período de estudio (2008-2010) la elaboración de planes de acción y estrategias sectoriales concentró la mayor actividad de las instituciones del Sistema. Aunque no existe una lista oficial, en las investigaciones efectuadas para este Informe se identificaron al menos veintitrés documentos, de los cuales catorce se aprobaron en los últimos tres años y ocho corresponden a temas de medioambiente (cuadro 7.6 y anexo 1).

La revisión de estos textos, aunada a una consulta directa con las instituciones encargadas, reveló varias características comunes. En primer lugar, carecen de antecedentes normativos y referencias con las políticas nacionales. No se realizaron estudios que relacionaran los mandatos de las estrategias con el Derecho comunitario centroamericano, ni con los marcos legales y de política pública de los países, de tal forma que se pudiera contar con una base sólida para sustentar la nueva normativa y con una garantía *a priori* de que podrían ser aplicados sin reñir con el ordenamiento jurídico, o tener

que pasar por complicados procesos legislativos.

En segundo lugar los documentos, en su mayoría, desaprovechan la experiencia anterior. No cuentan con referencias que procuren construir sobre lo que ya se ha realizado en la región y en los países, a menudo en temas que se vienen trabajando desde los años noventa. Con ello se pierde la acumulación de conocimiento y experiencias necesarias para lograr el mejor resultado de los planes.

En tercer lugar, por lo general los textos no tienen un enfoque intersectorial que permita articular los planes de diversas instituciones. Muy pocos de ellos mencionan las relaciones que tendrán con otras estrategias o planes ya existentes en otras entidades del Sistema. Estos documentos están, pues, concebidos como piezas relativamente aisladas de un rompecabezas. Aunque muchas estrategias requieren la participación de varios organismos de los subsistemas, no garantizan la articulación sectorial horizontal (a lo interno del SICA) y tampoco a nivel vertical con los países, que ya de por sí, a lo interno, tienen serios problemas para la coordinación entre sus instituciones.

En cuarto lugar, si bien las estrategias regionales suelen incluir un apartado sobre la forma de ejecución y los responsables, a las instancias nacionales no se les ha capacitado o brindado recursos para dar seguimiento o ejecutar esos mandatos.

Finalmente, hay grandes dificultades para dar seguimiento a la implementación de las estrategias, debido a que las respectivas secretarías técnicas no cuentan con información sistematizada que les permita conocer el avance y mucho menos los impactos de las acciones asociadas a ellas. También existe el problema de que, en algunos casos, los textos han sido redactados de una forma más bien discursiva, y resulta difícil extraer de ellos objetivos concretos, acciones y resultados esperados. En opinión de algunos funcionarios, en ocasiones hay documentos de planificación que no se pueden considerar como tales, y es necesario someterlos a un proceso de clasificación para distinguir entre sus objetivos específicos y las

CUADRO 7.6

#### CENTROAMÉRICA

#### Resumen de planes y estrategias, según sector. 2002-2011

Sector	2002-2007	2008	2009	2010	2011	Total
Aduanas	1					1
Ambiente	3		2	3		8
Institucionalidad regional			1			1
Actividades productivas		2	1	2		5
Seguridad		1				1
Servicios	1		1			2
Asuntos sociales		1	3		1	5
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>23</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de cada estrategia.

declaraciones de principios o aspiraciones.

Debe señalarse que la cooperación internacional jugó un papel muy importante como promotor de estos instrumentos, financiando su elaboración y los procesos de consulta que se realizaron por varios años, con una destacada participación de representantes de la sociedad civil, académicos y funcionarios nacionales, como se verá más adelante.

### No se fortalecen las capacidades institucionales del SICA

La creación de capacidades institucionales no tuvo dinamismo que sí mostró la producción de nuevas normas y documentos estratégicos, con lo cual la aplicación de estos últimos enfrenta importantes obstáculos. Durante los últimos tres años, el poder infraestructural del SICA siguió siendo limitado. En este apartado se presenta, en primer lugar, una valoración parcial -debido a la escasez de información- de las capacidades financieras y de recursos humanos de la institucionalidad regional. El principal hallazgo es que no tienen la robustez y sostenibilidad necesarias para desplegar las acciones que demanda el marco de competencias mencionado. En segundo lugar, se analiza la coordinación entre el SICA y los Estados (vertical) como uno de los mayores desafíos pendientes, tal como se señaló en el *Informe Estado de la Región (2008)*. El reglamento para el Comité Ejecutivo y el reglamento para la Presidencia *pro tempore* son dos mecanismos que se han creado precisamente con el propósito de fortalecer la coordinación entre el Sistema y sus Estados miembros. El Plan Plurianual también es un instrumento que puede mejorar la gestión hacia los países, y a la vez contribuir con la rendición de cuentas sobre la base de su agenda. Empero, estos nuevos órganos no han escapado de la parálisis generada por la crisis política, ante la cual su eficacia también ha sido limitada.

En tercer lugar, el apartado examina algunas acciones puntuales que el SICA ha realizado para mejorar la rendición de cuentas; entre ellas destacan la puesta en funcionamiento del Consejo

Fiscalizador Regional y las consultas ciudadanas efectuadas en el proceso de elaboración de estrategias y planes. Aunque esta apertura es un signo de cambio en la dirección correcta, aún es temprano para una adecuada valoración de sus resultados, en particular por las dificultades de acceso oportuno y completo a los informes de labores de las instituciones del Sistema<sup>10</sup>.

### Sin resolver limitaciones históricas de recursos humanos y financieros

Los aportes de los países miembros del SICA no cubren siquiera los gastos operativos de las instituciones regionales. Tampoco son cancelados con puntualidad ni fiscalizados en su ejecución por parte de los Estados o de la ciudadanía.

La información sobre recursos humanos en el SICA es quizá la menos disponible, por la inexistencia de planillas institucionales y mucho menos del Sistema como un todo. Cuestionamientos en torno a las formas de nombramiento de los jerarcas, la representatividad por país y el poco progreso en la creación de la carrera de funcionario regional evidencian serias limitaciones en este campo.

### Recursos externos financian el proceso de integración

En el ámbito financiero y de recursos humanos, no es posible tener una visión de conjunto sobre la evolución de la institucionalidad regional. Los datos obtenidos para este Informe son incompletos y se refieren a partes del presupuesto de la Secretaría General (SG-SICA), así como a algunos de los proyectos del portafolio de iniciativas financiadas por la cooperación internacional. Adicionalmente, no existe una línea base de comparación, pues se carece de registros sistemáticos e informes periódicos públicos, a lo cual se unen la lentitud y renuencia con que las instituciones atienden las solicitudes de este tipo de información.

La SG-SICA diseñó el Sistema de Información sobre Cooperación Regional (Sicor) con el objetivo de contar con una base de datos sobre los fondos ingresados al Sistema. Sin embar-

go, hasta la fecha el Sicor no está siendo actualizado sistemáticamente y no es de acceso público. Cuando funcione como ha sido programado, será una herramienta muy valiosa para la gestión y transparencia del SICA.

Esta opacidad no solo es responsabilidad de la burocracia regional, que pareciera no haberse sensibilizado a la necesidad de desarrollar una cultura de transparencia con respecto a los recursos que administra. También es imputable a los Estados miembros y las agencias cooperantes, porque rara vez demandan la aplicación de prácticas en ese sentido.

Como ya se mencionó, los recursos propios de los Estados miembros tan solo cubren una parte ínfima del gasto operativo del Sistema. Especialmente después de la crisis política generada por el golpe de Estado en Honduras, la institucionalidad entró en una situación de alta vulnerabilidad financiera que debió ser atendida, una vez más, con fondos externos (en su mayoría provenientes de la cooperación internacional). El grueso de la actividad programática del Sistema es financiado por las agencias de cooperación internacional. En el caso de la Secretaría General, las cuotas de los países no logran sufragar siquiera el presupuesto operativo de este centro neurálgico para la integración (cuadro 7.7). Además, al 31 de diciembre de 2010, los Estados miembros de la SG-SICA adeudaban un total de 1.274.289 dólares por este concepto (E: Chamorro, 2011). Según el presupuesto publicado en la página *web* de la CCAD, actualizado al año 2006, este organismo ejecutó 1.017.848 dólares por este concepto, de los cuales el 75% fue aportado por la cooperación internacional (CCAD-SICA, 2006).

Frente a una contribución de los Estados miembros a la SG-SICA de cerca de dos millones de dólares anuales, solo un programa de cooperación como el Pairca II cuenta con un presupuesto de más de veinte millones de dólares para ejecutar en un plazo de tres años. La cooperación europea es por mucho la principal fuente de recursos del SICA. En el período 2002-2013 ha programado aportes por más

de quinientos millones de euros, casi la mitad de ellos destinados a actividades de reconstrucción por desastres naturales ocurridos en la región (cuadro 7.8). Esta dependencia del financiamiento externo no es una situación nueva pero,

luego de tantos años, ratifica la debilidad de las instituciones de integración y la falta de compromiso real de la mayoría de los países para sostenerlas. Desde la perspectiva del SICA como institución, constituye una práctica

inconveniente, ya que, por un lado, la distrae de sus competencias principales y la obliga a concentrarse en labores de gestión de fondos y ejecución de proyectos “micro” que no le corresponden; por otro lado, dada la relación de dependencia comentada, podría ocasionar la pérdida de autonomía del Sistema frente a los donantes. Sin embargo, desde el punto de vista de las naciones centroamericanas, en especial aquellas catalogadas como de renta media, la gestión de fondos de cooperación por medio de la institucionalidad del SICA puede ser una forma de captar recursos para la ejecución de proyectos y, a la vez, consolidar al SICA como una entidad de “segundo piso”, que impulse y coordine acciones de alcance regional directamente relacionadas con las políticas y necesidades de los países, según sus particularidades.

El reto apunta a garantizar una base financiera regional para la operación cotidiana del SICA, que le permita a

CUADRO 7.7

**Presupuesto de la Secretaría General del SICA. 2008-2010**  
(dólares constantes)

	2008	2009	2010
<b>Gastos</b>	2.248.859	2.221.518	2.515.500
Crecimiento anual gastos		-1,2	13,2
<b>Ingresos</b>	1.971.714	1.971.714	1.912.104
Crecimiento anual ingresos		0,0	-3,0
<b>Monto promedio depositado por país</b>	246.464	246.464	239.013
<b>Déficit</b>	277.145	249.804	603.396

Fuente: Elaboración propia con base en E: Chamorro, 2011.

CUADRO 7.8

## CENTROAMÉRICA

**Centroamérica: cooperación europea, por principales programas y montos, según período. 2002-2013**

Período	Principales programas	Monto por programa (millones de Euros)	Porcentaje en cada período
2002-2006	Programa de apoyo a la integración regional de Centroamérica	15	16,7
	Programa de unión aduanera centroamericana	8	8,9
	Programa de consolidación de la unión aduanera centroamericana	7	7,8
	Programa de apoyo al diseño de aplicación de políticas comunes centroamericanas	10	11,1
	Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y degradación ambiental	20	22,2
	Programa de desarrollo transfronterizo Honduras-El Salvador	30	33,3
	<b>Subtotal</b>	<b>90</b>	<b>100,0</b>
2007-2013	Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional	15	15,8
	Consolidación de la unión aduanera y armonización de políticas comunes conexas	67,5	71,1
	Fortalecimiento del buen gobierno regional y aspectos de seguridad	12,5	13,2
	<b>Subtotal</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>
Otros	Programa regional de reconstrucción para América Central (PRRAC)	250	76,3
	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presanca I)	12	3,7
	Presanca II	13	4,0
	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan)	5	1,5
	Programa de desarrollo local en zonas fronterizas	40	12,2
	Programa regional de investigación e innovación	5	1,5
	Alianza en Energía y Ambiente (en co-financiación con Finlandia y Austria)	1,5	0,5
	Proyecto de fortalecimiento de las capacidades locales para adaptación al cambio climático en el Golfo de Fonseca	1,3	0,4
	<b>Subtotal</b>	<b>327,8</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>512,8</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en Sica, 2011 a.

este contar con las capacidades institucionales requeridas para gestionar el tipo de cooperación internacional que le conviene a la integración y a la comunidad centroamericana.

Los recursos de fuentes internacionales no se han distribuido de manera equilibrada, pues, como se observa en los cuadros 7.9 y 7.10, sus principales beneficiarios han sido la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (AEA) y el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), seguidos por la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). Esto sería una señal positiva si indicara que esas entidades han logrado articular mejor sus planes de trabajo y posicionarse estratégicamente frente a los donantes. Sin demeritar esas razones, empero, cabe apuntar que este desequilibrio también podría reflejar las prioridades de las agencias de cooperación, más que de la región y sus instituciones, algo que es menester señalar como un rasgo poco alentador del aparato regional.

#### Persisten dificultades en el nombramiento de altos cargos del Sistema

El mecanismo de designación de sus jerarcas continúa siendo un área crítica de la institucionalidad regional. Hay

países miembros del SICA que no están representados en sedes ni en altos cargos (cuadro 7.11), aunque se debe tener en cuenta que no todos ellos pertenecen a todas las instancias de la integración. A ello se agregan los problemas que se han presentado recientemente en los procesos de designación en órganos regionales, y que han trascendido a los medios de comunicación; algunos se deben a la imposibilidad de concertar las reuniones de las comisiones sectoriales de ministros y otros a la falta de consenso o a cuestionamientos sobre el procedimiento.

Durante muchos años, la designación de autoridades se realizó siguiendo un criterio de rotación nacional estricta, independientemente de las condiciones y aptitudes de las y los candidatas para el ejercicio del cargo correspondiente. Con el mismo criterio se afincaron las sedes de las instituciones del Sistema, factor que dispersó por el Istmo los principales órganos y agencias. A mediados de los años noventa, las y los mandatarios del área consideraron llegado el momento de intentar nuevas prácticas. En cuanto a los jefes institucionales, resolvieron iniciar procesos de selección más “técnicos”, incluso contemplando la posibilidad de utilizar los servicios de empresas especializadas en reclutamiento de personal. Y en lo relativo a las sedes, durante

la Reunión de Panamá II (1997), se hizo un llamado a la centralización de las diversas instituciones en una sede común, que estaría ubicada en San Salvador. Ambas decisiones, se han aplicado con altibajos y hoy más bien coexisten los dos sistemas, algo que, antes que facilitar, complica las relaciones políticas en la región (cuadro 7.11).

Tal ha sido el caso la Sieca. Desde hace ya varios años en esta entidad se adoptó un procedimiento externo para la selección de su titular, pero este no fue seguido en la última elección, en 2010. Ello provocó una crisis institucional que todavía mantiene a la Secretaría en un *impasse*<sup>11</sup>.

El problema se manifiesta especialmente cuando se trata de los órganos más visibles del SICA, como la Secretaría General o la Sieca, pero situaciones de este tipo se presentan en otras entidades regionales. En el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) era tradición que el director o directora fuera designado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), hasta el 2008, cuando los ministros de Salud decidieron asumir esa potestad, pero aun así permitieron que la OPS nombrara un director *ad interim* para el período de transición, y esa persona todavía se encuentra en funciones. En el Instituto Centroamericano de Administración

CUADRO 7.9

#### Reconstrucción parcial<sup>a/</sup> de los proyectos de cooperación del SICA, por monto, según área temática. 2000-2010

Tema	Menos de 250.000 dólares	De 251.000 a 500.000 dólares	De 500.000 a un millón de dólares	Más de un millón de dólares	Sin datos	Total
Medioambiente	24	9		13	4	50
Asuntos económicos	4	5	3	10	3	25
Turismo	3	1		2	1	7
Asuntos sociales <sup>b/</sup>	3	0	1	4	7	15
Fortalecimiento institucional			1	2		3
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>31</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

a/ Según listado publicado en la página web del SICA. Se trata de una reconstrucción parcial, pues no todos los proyectos brindan información sobre su monto. Tampoco es posible constatar su ejecución.

b/ La categoría "asuntos sociales" incluye proyectos en educación, salud y cultura.

Fuente: Elaboración propia con base en SICA, 2011a.

CUADRO 7.10

**Reconstrucción parcial del financiamiento de proyectos de cooperación de las entidades del SICA, por institución receptora y fuente, según tema. 2000-2010**

Tema	Institución <sup>a/</sup>	Fuente de financiamiento					Total	
		Agencia de cooperación	Organismo Multilateral	Organismo internacional	Organismo Regional	País		NI <sup>b/</sup>
Ambiente	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>50</b>
	AEA					10	1	11
	CCAD	3	6	6		1		16
	CRRH			3		9		12
	Otras	4	2	2	0	2	1	11
Economía	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>25</b>
	Sieca		5			1		6
	Ospesca		2			3		5
	Otras	1	3	1	1	5	3	14
Educación	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>3</b>		<b>9</b>
	CECC	4			1	3		8
	CRRH		1					1
Salud	Sisca		2					2
Asuntos sociales y culturales	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1</b>					<b>4</b>
Fortalecimiento institucional	<b>Total</b>		<b>2</b>			<b>1</b>		<b>3</b>
Turismo	CCT	4		1	1	1		7
<b>Total</b>		<b>19</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

a/ Los nombres completos de las instituciones pueden ser consultados en la sección "Siglas y acrónimos", al inicio de este Informe.

b/ NI: no hay información.

Fuente: Elaboración propia con base en SICA, 2011a.

CUADRO 7.11

## CENTROAMÉRICA

**Principales instituciones regionales, por sede y nacionalidad del jerarca. 2010**

Organismo <sup>a/</sup>	Sede	Nacionalidad del jerarca
SG-SICA	El Salvador	Guatemalteco
Sieca	Guatemala	Salvadoreño
Sisca	El Salvador	Salvadoreña
SE-CCAD	El Salvador	Costarricense <sup>b/</sup>
SG-CECC	Costa Rica	Costarricense
BCIE	Honduras	Hondureño
Ospesca	El Salvador	Salvadoreño
CCJ	Nicaragua	Rotativo
Parlacen	Guatemala	Rotativo
Sitca	El Salvador	Salvadoreña
SE-CAC	Costa Rica	Costarricense
CRRH	Costa Rica	Costarricense

a/ Los nombres completos de las instituciones pueden ser consultados en la sección "Siglas y acrónimos", al inicio de este Informe.

b/ Nombrado como coordinador interino, está pendiente el nombramiento del Secretario Ejecutivo.

Fuente: Herdocia, 2010.

Pública (ICAP) la plaza de director se encuentra vacante desde diciembre de 2010, fecha en que el encargado terminó una gestión de casi veinte años, con el estatus de "interino", aunque su titularidad siempre fue incuestionable. La CCAD se mantiene sin jerarca desde hace dos años, a pese a que tiene un director a.i. El recurso a las decisiones políticas de los órganos superiores del SICA, siendo como es potestad del Consejo de Ministros en la rama respectiva, constituye un elemento perturbador de los procesos de elección interna por medios más "técnicos".

En el 2008 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países aprobó el "Reglamento relativo a la elección de los titulares de los órganos, secretarías e instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana". Este instrumento establece los principios de equilibrio geográfico, rotación, oportunidad y proporcionalidad en la elección de los cargos, reglamenta la

presentación de candidaturas por medio de concursos públicos y define que los criterios de selección deben basarse en un mecanismo de consenso acordado entre los países; este último, sin embargo, aún no se ha implementado.

El Estatuto del Servicio Civil Centroamericano, o del Funcionario Centroamericano fue una propuesta planteada desde la evaluación que realizaron el BID y la Cepal, en 1997. Ha sido objeto de actividades de difusión y análisis, así como de consultorías (Pairca I)<sup>12</sup>, pero aún no funciona. Por ahora, cada organismo tiene sus propias normas para el manejo de los recursos humanos (por ejemplo desde 1993 existe un Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales para la Secretaría General del SICA). Las capacidades institucionales del Sistema se verán fortalecidas cuando, de manera generalizada, los nombramientos se efectúen con base en méritos y exista una normativa de servicio civil de funcionarios regionales que defina escalafones, pagos por zonajes y mecanismos de reclutamiento, para disminuir los sesgos por país y las inequidades salariales.

### Incipientes mecanismos de coordinación vertical con los países

Una de las principales restricciones que enfrenta el Sistema de Integración para llevar a cabo sus tareas es la debilidad de la gestión de las iniciativas que, una vez aprobadas por las máximas autoridades, quedan bajo responsabilidad de las instituciones nacionales de los Estados socios. Durante el período 2008-2011 no se registraron avances en esta materia, aunque a continuación se señalan tres mecanismos que, de llegar a consolidarse, tiene el potencial para mejorar esta coordinación vertical: el Comité Ejecutivo del SICA, la Presidencia *pro tempore* y el Plan Plurianual.

### Nacionalizar las decisiones: tarea pendiente del Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo es el encargado de asegurar la vinculación entre el SICA y las instituciones nacionales. Nació con el Protocolo de Tegucigalpa,

en 1991, como un órgano permanente cuya principal función es la de servir como “correa de transmisión” (de doble vía) entre los Estados y el Sistema, para garantizar el efectivo seguimiento de los mandatos regionales en el plano nacional. Inicialmente sus competencias las asumió el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, pero este primer intento no produjo los resultados esperados, dada las obligaciones y absorbentes tareas que, en forma paralela, debían atender sus miembros en las respectivas Cancillerías.

El 11 de diciembre de 2007 se aprobó el Reglamento del Comité Ejecutivo y se procedió a su reinstalación, de acuerdo con lo estipulado en el Protocolo de Tegucigalpa. Poco después, a diecisiete años de su creación, celebró su primera reunión, el 13 de febrero de 2008, en San José<sup>13</sup>.

En marzo del 2011, el Comité Ejecutivo estableció una instancia denominada Comisión de Seguimiento, con el objetivo de poner en práctica los lineamientos de este órgano. La Comisión está integrada por los embajadores designados por los países en El Salvador. Sus tareas comprenden redactar documentos, preparar términos de referencia y solicitar a todas las instituciones del Sistema informes sobre sus proyectos, acciones, resultados, manejo presupuestario y programas de cooperación (E: Prado, 2011). Aunque positiva, esta y otras medidas similares todavía no son ni suficiente ni rápidamente acatadas por las estructuras burocráticas regionales, que siguen mirando al Comité Ejecutivo como un órgano “anejo”, de poco peso político. Mientras este tipo de situaciones no se revierta, el vínculo entre lo regional y lo nacional seguirá siendo uno de los eslabones más débiles del SICA.

### Reglamento de la Presidencia pro tempore podría ordenar la gestión

El 25 de marzo de 2009, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó el documento por medio del cual se regula el funcionamiento de la Presidencia *pro tempore* (PPT) del SICA, se delimitan sus atribuciones y se precisan las formas de coordinación

con la institucionalidad regional. En él se señala que el papel de la PPT es servir de “articulación entre los gobiernos y los órganos e instituciones del Sistema, para el desarrollo continuado de la Agenda de la Integración Regional”. Los países miembros se turnan en el desempeño de este cargo, según un orden de rotación establecido y por períodos de seis meses.

La adopción de este Reglamento es de suma importancia para la coordinación entre la PPT y las secretarías del SICA, para evitar la dispersión de esfuerzos y generar un instrumento de conducción que lleve a cabo su labor en armonía con las funciones de la SG-SICA. Algunos sectores promueven una PPT que asuma la vocería política del Sistema, y una Secretaría General fuerte, que desarrolle las actividades administrativas y técnicas preparatorias de la toma de decisiones en los distintos órganos. Ello pone de manifiesto la necesidad de delimitar con precisión las competencias e interacciones entre la PPT y la SG-SICA.

### Un intento de organizar las capacidades institucionales: el Plan Plurianual

Una de las principales innovaciones en cuanto a la reforma institucional fue la elaboración del Plan Plurianual, que en principio debía orientar las acciones del SICA del 2009 al 2011 y proveer una línea de trabajo de mediano plazo, por primera vez en la historia reciente de la SG-SICA. En octubre de 2008, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, realizada en Honduras, los presidentes aprobaron los lineamientos que sustentarían la planificación a través de una programación que abarcaría varios años y varias presidencias *pro tempore*. Asimismo, solicitaron que, a partir de enero de 2009, el Consejo de Ministros y sus diversos sectores incorporaran sus planes respectivos en el Plan Plurianual.

La propuesta del “Plan Plurianual del Sistema de la Integración Centroamericana (2009-2011)” identificó once áreas temáticas prioritarias: i) integración social, ii) profundización



de la integración centroamericana, iii) inserción de Centroamérica en la economía internacional, iv) cooperación internacional, v) seguridad democrática, vi) desarrollo sostenible, vii) integración y desarrollo energético, viii) educación, ix) cultura, x) género y xi) política de fortalecimiento institucional de la integración regional. Cuando se compara esta amplitud de acciones con las capacidades institucionales del Sistema, se torna especialmente complejo establecer un orden de prioridades generales. Además se plantea el reto de coordinar el trabajo a nivel intersectorial, pues de otro modo se estaría ante una suma de temas o acciones sin carácter orgánico, ni elementos de evaluación plurinstitucionales.

Pese al impulso inicial, a marzo de 2011 el Plan Plurianual aún no había sido aprobado por los presidentes, debido a la crisis política suscitada tras el golpe de Estado en Honduras. Como una respuesta contingente, el documento fue modificado para ampliar su período de cobertura hasta el año 2013, y se espera que sea conocido en una próxima Cumbre de Presidentes. No obstante, muchos de sus lineamientos cuentan con el respaldo de los diferentes comités sectoriales de ministros, y en la práctica están siendo utilizados como orientadores de las iniciativas

de cooperación regional (por ejemplo, el Fondo España-SICA 2010-2013; E: Caldentey, 2011).

Sin embargo, aun si el Plan es finalmente aprobado, lo cierto es que la mayor parte de su período de vigencia transcurrió sin que el documento que ordena las prioridades del Sistema fuera revisado por el órgano presidencial.

### Signos de rendición de cuentas

El control financiero que ejerce el Consejo Fiscalizador Regional y la apertura a la participación de la sociedad civil en la definición de planes, son dos actividades que encaminan al SICA por la senda correcta de la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas, que no existían como tales hasta hace poco. El alcance de ambas es aún limitado, en la primera porque todavía no cubre una proporción significativa de instituciones regionales, ni a todos los países; en la segunda porque la consulta ciudadana se encuentra en una etapa de experimentación, lejos de institucionalizarse, en especial para las fases de ejecución y evaluación de las estrategias.

### Consejo Fiscalizador Regional detecta debilidades en control interno

En el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, se estableció una

norma relativa a la auditoría y fiscalización financiera de los órganos e instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana. El 11 de diciembre de 2007, en la Ciudad de Guatemala, se puso en funcionamiento el “Acuerdo de Creación del Organismo Superior de Control del SICA”, como un ente autónomo, sistémico, independiente y técnico, ubicado orgánicamente al más alto nivel. Su misión es asesorar a la Reunión de Presidentes en materia de control y auditoría, y tiene la potestad de dictar las políticas, normas y procedimientos de control y fiscalización del Sistema. En ese sentido, el propósito esencial del Consejo Fiscalizador Regional (CFR) es garantizar que los recursos invertidos para desarrollar proyectos y programas en los países que conforman el SICA, sean utilizados de manera correcta y transparente.

El 12 de marzo de 2008, las entidades fiscalizadoras superiores de los países miembros del SICA designaron por unanimidad a la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, para desempeñar la función de Secretaría Técnica del CFR. Desde entonces por este medio se han realizado doce auditorías financieras, todas ellas en entidades regionales ubicadas en los países del llamado Triángulo Norte (cuadro 7.12).

De los informes publicados por el

CUADRO 7.12

#### Auditorías financieras realizadas por el Consejo Fiscalizador Regional. 2008-2010

Entidad auditada	Período	Estado	Unidad de enlace que coordinó la auditoría
Parlamento Centroamericano (Parlacen)	2008	Finalizada	Guatemala
Secretaría General del SICA (SG-SICA)	2008	Finalizada	El Salvador
Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (Cenprompe)	2008	Finalizada	El Salvador
Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa)	2008	Finalizada	Honduras
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)	2008	Finalizada	Guatemala
Secretaría de Integración Turística Centroamericana (Sitca)	2008-2009	Finalizada	El Salvador
Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (Comtelca)	2008-2009	Finalizada	Honduras
Secretaría General del SICA (SG-SICA)	2009	Revisión de informe	El Salvador
Secretaría de la Integración Social Centroamericana (Sisca)	2008-2009	Revisión de informe	El Salvador
Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (Commca)	2008-2009	Revisión de informe	El Salvador
Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)	2008-2009	Revisión de informe	Guatemala
Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (Cocatram)	2008-2009	Revisión de informe	Nicaragua

Fuente: Elaboración propia con base en CFR-SICA, 2009a, 2010b y 2011.

CFR se pueden extraer hallazgos relacionados en su mayoría con la debilidad de los controles internos de las instituciones. En el caso de la SG-SICA, la auditoría de 2009 concluyó que “aún se encuentra en proceso de implementar normas internacionales de información financiera (NIIF), adoptadas por El Salvador; en consecuencia, las prácticas contables adoptadas por la SG-SICA y las divulgaciones de los estados financieros no están conforme a los requerimientos exigidos en dichas normas”. El informe hace un recuento detallado de deficiencias en el sistema de control interno, que incluye la falta de un presupuesto extraordinario con los fondos de cooperación, bajas ejecuciones en proyectos de cooperación, carencia de procedimientos para controlar las cuentas bancarias, y la no aprobación, por parte del Consejo de Ministros, del plan de trabajo y el presupuesto de la Secretaría, entre otros (CFR-SICA, 2009b). En el caso de Comtelca, el CFR encontró que la institución no elaboró un manual de procedimientos para el uso y manejo de sus inversiones; los encargados de administrar y manejar los fondos no rindieron caución; se registró una sola firma para la autorización de cheques; se emitieron y pagaron cheques a nombre de empleados de la institución por la compra de bienes y servicios a proveedores; no se ejercen controles sobre la asistencia del personal y se mantienen saldos de cuentas por pagar con más de dos años de antigüedad (CFR-SICA, 2010a). En otro caso publicado en la prensa, el CFR determinó que, en Honduras, Cocosna permitió la importación de vehículos exonerados que luego se inscribieron como automóviles particulares de altos funcionarios de la entidad (El Heraldo, 2010).

Una falla importante que continúa limitando la rendición de cuentas es la ausencia de memorias institucionales sistemáticas y periódicas, que sirvan de base para la evaluación de las actividades. Según el artículo 29 del Tratado Constitutivo del Parlacen, todas las instituciones centroamericanas deben rendir ante este órgano un informe anual de labores. No obstante, ese mandato

no se ha cumplido, empezando por el propio Parlamento, a pesar de que tiene veinticuatro años de existencia.

#### Se experimenta con la consulta ciudadana en las estrategias y planes

El empleo de métodos de consulta ciudadana durante la fase de elaboración de estrategias y planes institucionales puede ampliar las capacidades de las instituciones para ejecutarlos. Ello por cuanto, en principio, estas consultas contribuyen a generar propuestas más alineadas con las sensibilidades y necesidades de los países y grupos sociales, y otorgan mayor legitimidad a la acción posterior. Para la institucionalidad regional la consulta tiene un valor agregado especial, ya que ayuda a disminuir la natural distancia entre las entidades supranacionales y la población. No obstante, la consulta previa puede tener efectos negativos para estas entidades cuando estas, por diversas razones, no pueden ejecutar las acciones previstas. En tal caso, se habrían creado expectativas que luego no son cumplidas.

Durante el período bajo análisis, la institucionalidad de integración experimentó con métodos de consulta ciudadana, que fueron utilizados con distintos niveles de intensidad en la formulación de las estrategias regionales. Estas experiencias se consignan como “experimento” por constituir una práctica que no se ha institucionalizado; no hay certeza de su continuidad y, además, para muchas entidades significó la primera incursión en consultas de este tipo, incluso empleando medios virtuales.

El Parlacen, por ejemplo, en conjunto con los Congresos nacionales y sectores de la sociedad civil promueve desde el 2008 el lanzamiento del proceso Esquipulas, bajo el nombre Esquipulas III o Esquipulas de los Pueblos. La idea es que las carencias sociales en Centroamérica requieren un nuevo gesto, igual en magnitud, voluntad política y profundidad que el de 1987, para enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible. En ese sentido, si el proceso de Esquipulas II fue una puerta a la paz y la democracia, habría

quedado pendiente la fase dedicada al desarrollo sostenible.

La formulación de la propuesta implicó consultas ciudadanas en los países miembros del SICA, por medio de los capítulos nacionales del Comité Consultivo, los cuales recogieron aportes y planteamientos que luego fueron llevados a los presidentes. En total, 838 personas participaron en ocho talleres nacionales realizados en 2008 y 2009 (FES y Parlacen, 2010).

La Unidad de RUTA-Banco Mundial sistematizó el proceso de consulta que se aplicó en las tres estrategias relacionadas con el sector rural y agrícola. La Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, por ejemplo, tuvo dos rondas de consulta, cada una con ocho talleres nacionales y un foro virtual; se contabiliza la participación de más quinientas personas, provenientes de más de 180 organizaciones públicas y privadas (RUTA, 2007). Se cuenta también con la experiencia de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS), en la cual el CAC, la CCAD y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) unieron esfuerzos para trabajar de manera coordinada y, además, crear una plataforma que permita integrar a múltiples actores de la región en este impulso innovador. Veintidós instituciones contribuyeron a la formulación de la ERAS. Posteriormente, en Belice, se llevó a cabo el lanzamiento de la propuesta, así como un taller de consulta sobre su planificación a escala nacional, con personas vinculadas a los sectores de agricultura, recursos naturales y salud, entre ellas funcionarios públicos, empresarios, representantes de ONG, academia y sociedad civil, quienes tuvieron la oportunidad de conocer y reaccionar a los antecedentes, estructura y lógica de implementación (ejes, líneas y medidas) de la Estrategia (Rodríguez y Acuña, 2010).

Este mismo documento de sistematización recoge algunas enseñanzas que dejaron los procesos de consulta, especialmente referidos a la calidad de la participación ciudadana. Entre otras limitaciones se apuntan: i) inadecuada metodología de selección para la

## RECUADRO 7.2

**Radiografía del proceso de consulta y participación ciudadana de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (Ecadert)**

**Número de reuniones:** se efectuaron veintiséis consultas nacionales, regionales y territoriales, entre ellas siete talleres de análisis de resultados, discusión y validación crítica. Además se realizaron 45 entrevistas, videoconferencias, consultas en red y foros virtuales, y se construyó un portal de territorios centroamericanos para generar información pública.

**Lugares:** Belmopán, Ciudad de Guatemala, Managua, San José, Santiago de Veraguas, San Marcos de Ocoatepeque, Santa Tecla, Tegucigalpa, San Salvador, Darién, Divisa, Veraguas, Quetzaltenango, Ciudad de Belice.

**Total de participantes:** 1.200 personas.

**Organizaciones que coordinaron:** CAC, RUTA, IICA, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, FAO, CC-SICA.

**Proceso de convocatoria:** a cargo de los ministerios de Agricultura de los países, el IICA, RUTA y otras instancias de cooperación.

**Grupos meta de la consulta:** academia, sector público, sector privado, organizaciones de pequeños productores, juventud, pueblos indígenas, afrodescendientes, actores políticos, grupos de género.

**Ámbito:** la Estrategia incluye a los siete países centroamericanos y República Dominicana, y su horizonte temporal abarca dos décadas, del 2010 al 2030.

El proceso de consulta se llevó a cabo durante el mes de julio y a finales de septiembre de 2009.

**Metodología:** se realizó una consulta abierta, basada en preguntas motivadoras que se presentaron en diversas actividades, tales como paneles, trabajo en grupos, discusiones en plenario, videoconferencias, foros electrónicos, encuentros y talleres regionales. La modalidad utilizada en las consultas nacionales y territoriales fue presencial, en talleres de un día (en algunos casos de medio día).

**Divulgación:** la información sobre este proceso, y sobre la propuesta resultante, fue difundida a las personas vinculadas con el tema a través de sitios electrónicos, documentación impresa, exposiciones presenciales y medios de comunicación.

**Resultados:** se generaron veinticuatro informes de consulta y un informe específico con la colaboración de los organismos de apoyo (IICA, RUTA y SE-CAC). Se elaboró una propuesta preliminar, la cual, después de ser revisada y consultada con grupos de expertos, fue aprobada por el CAC el 12 marzo de 2010 y por los jefes de Estado en reunión celebrada el 29 y 30 de junio de 2010 en Ciudad de Panamá.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez y Acuña, 2010.

convocatoria, ii) sobrerrepresentación de funcionarios públicos y técnicos, iii) poca representación de personas de los territorios, iv) las consultas en su mayoría estuvieron concentradas en las ciudades, lo cual dificultó el desplazamiento de los habitantes de zonas rurales, v) muy pocas consultas en los territorios, vi) como resultado de

experiencias previas, temor a participar y legitimar procesos que luego no fructifican en pro del desarrollo rural y de la población, vii) no todos los participantes representaban los intereses de comunidades, o de las organizaciones de los sectores involucrados (Rodríguez y Acuña, 2010).

Comité Consultivo participa en la consulta del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

El Comité Consultivo (CC-SICA) encuentra su fundamento legal en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, que lo define como uno de los órganos del Sistema de la Integración Centroamericana. Fue establecido formalmente en 1996, luego de que dieciocho organizaciones de la sociedad civil firmaran el acta y los estatutos constitutivos, en respuesta a la convocatoria para que tales efectos hiciera el entonces Secretario General del SICA.

Las anteriores ediciones de este Informe han dado cuenta de la dinámica del Comité desde su creación. En unas ocasiones se documentó su fortalecimiento y en otras se señalaron sus debilidades para incidir efectivamente en la institucionalidad regional.

MÁS INFORMACIÓN  
SOBRE EL



AVANCE DEL  
CC-SICA

VÉASE

Sol, 2010,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Durante el período 2007-2010, la sociedad civil regionalmente organizada experimentó una maduración significativa. Por una parte, desarrolló su capacidad consultiva frente a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, y promovió que se incluyeran en él los temas relativos al desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, logró fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales de la región, en particular de los grupos vulnerables, como los indígenas, las personas con discapacidad, las mujeres, los jóvenes y los afrodescendientes.

En contraposición, debe anotarse que todavía las propuestas de la sociedad civil centroamericana no llegan a sus destinatarios gubernamentales con la fluidez necesaria, ni son tomadas en cuenta por estos con el debido rigor.

La consulta al Comité no es aún una práctica de la institucionalidad y las condiciones de acceso a él no son las adecuadas. Persiste una tensión entre algunos sectores empresariales, académicos y sociales representados en esta instancia, que todavía no termina de resolverse, en tanto que algunos actores importantes aún no están incorporados formalmente. A ello deben sumarse las carencias presupuestarias que erosionan su efectividad.

Como parte de la dinámica de consulta alrededor del Acuerdo de Asociación, el Comité Consultivo llevó a cabo las siguientes actividades:

- Taller para la identificación y validación de plataforma programática de la Sociedad Civil centroamericana, para la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, Tegucigalpa, 3 y 4 de marzo de 2007.
- Segundo Foro de Diálogo de la Sociedad Civil Centroamérica-Unión Europea: “Perspectivas hacia un Acuerdo de Asociación”, Tegucigalpa, 5 y 6 de marzo de 2007.
- La Asamblea Plenaria Extraordinaria del CC-SICA aprobó el “Marco referencial para la consulta a la sociedad civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica”, Managua, 30 y 31 de agosto de 2007.
- Primer Foro Regional de Consulta a la Sociedad Civil sobre el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, Ciudad de Guatemala, 4 y 5 de noviembre de 2008.
- Segundo Foro Regional de Consulta a la Sociedad Civil sobre el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, Tegucigalpa, 19 y 20 de febrero de 2009.
- Foros nacionales de consulta en cada país.

Debe aclararse -aunque el tema no

#### RECUADRO 7.3

#### Los empresarios y la responsabilidad social empresarial regional (RSER)

Centroamérica tiene, junto a una integración formal, una integración que realizan directamente otros actores (Proyecto Estado de la Región, 1999; Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). En este sentido, tanto en el plano nacional como en el regional, varios sectores empresariales han venido agrupándose en torno a la idea de la responsabilidad social empresarial (RSE), como un medio para promover una mayor competitividad, con réditos sociales, ambientales y laborales. Hacer visible este esfuerzo y conectarlo con la plataforma institucional puede ser una oportunidad para mejorar los grados de cohesión social en el Istmo.

Existen en la región diversos grupos que han aglutinado a empresas privadas y públicas conscientes de su responsabilidad social. Cuentan con una red integrada por Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Guatemala y

Panamá, a través de organizaciones como la IntegraRSE, de Panamá, UniRSE, de Nicaragua, AliaRSE y Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), de Costa Rica, CentraRSE, de Guatemala, Fundación Empresarial para la Acción Social (Fundemas), de El Salvador y FundahRSE, de Honduras.

A partir de 2009 esta red ha desarrollado los “Indicadores centroamericanos de responsabilidad social empresarial”, con el fin de compartir mediciones comparables del rendimiento empresarial y su grado de responsabilidad social.

Sería de gran utilidad para el proceso de integración que el SICA conozca y analice los esfuerzos que se realizan regionalmente, para estudiar la forma de potenciar esas energías positivas y obtener beneficios mutuos.

Fuente: Herdocia, 2010.

sea objeto de estudio en este capítulo que la participación ciudadana en la integración va más allá del ámbito del Comité Consultivo; se complementa y enriquece a partir de una vasta experiencia acumulada por la sociedad civil y los gobiernos locales. Esto ha permitido importantes intercambios de servicios básicos en las zonas fronterizas, hermanamientos de ciudades, mancomunidades binacionales y movimientos sociales regionales de mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes y sectores ambientalistas, entre otros.

Estos movimientos paralelos de integración, fuera del plano formal, se están expresando también en diversos centros académicos, profesionales y de reflexión e investigación. Tal como sucede en el sector empresarial (recuadro 7.3), algunos de ellos no necesariamente tienen una política de acercamiento a las instituciones de integración, ni están conscientes de

que realizan “integración”. Numerosas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil se han hecho más visibles ante la región, tanto en el ámbito del SICA como a lo interno de sus países miembros. Estas organizaciones se han dedicado al estudio y debate de casos de índole social, económica, ambiental, política o de seguridad, y han producido informes académicos con recomendaciones para la acción regional.

#### Relaciones exteriores: búsqueda de aliados

Cada vez más el SICA se presenta a la comunidad internacional como un interlocutor válido en Centroamérica, en especial por las actividades de vinculación y de gestión de fondos desarrolladas por la SG-SICA. En el período 2007-2010 los países amigos canalizaron una significativa cantidad de recursos de cooperación por medio de fondos

regionales administrados por este organismo y, a su vez, el Sistema aceptó cinco nuevos países observadores.

De acuerdo con el artículo 17 del Protocolo de Tegucigalpa, en el cual se establece que es competencia del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA decidir sobre la admisión de países observadores en el Sistema, en los últimos años se han aceptado los siguientes observadores regionales y extrarregionales:

- Alemania y Chile: XXXII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en junio de 2008.
- Argentina e Italia: XXXIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en diciembre de 2008.
- Japón: XXXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, junio de 2009.

El 29 de junio de 2010 se llevó a cabo la III Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y la República de Corea, en la cual se instó a reactivar el Fondo de Cooperación Corea-SICA para la implementación de proyectos de apoyo a la integración regional y la promoción de las inversiones de Corea en Centroamérica. El país invitado, por su parte, solicitó ser admitido como observador extrarregional en el SICA y además ofreció asistencia en el campo de la seguridad pública, por medio de un programa de entrenamiento.

Los jefes de Estado y de gobierno del SICA se reunieron también con Silvio Berlusconi, primer ministro de la República Italiana, en su calidad de representante de este país observador extrarregional. La cita tuvo lugar en Panamá el 30 de junio de 2010, y en ella se creó el Foro de Diálogo y Cooperación SICA-República Italiana, con el fin de tener un mecanismo anual de consultas de alto nivel en el cual se aborden temas de política exterior, seguridad, cooperación técnica, científica y tecnológica, relaciones económicas, culturales, inversiones y otros de interés común. El Primer Ministro italiano ofreció asistencia en materia

de seguridad, mediante el Plan de Apoyo a la Estrategia de Seguridad Centroamericana.

Muchos de los documentos contabilizados en el cuadro 7.3 se refieren a convenios, acuerdos o memorandos de entendimiento suscritos por la SG-SICA con organismos regionales o multinacionales, que denotan su interés en expandir su red de aliados, tanto dentro como fuera de Centroamérica. Entre ellos cabe citar:

- Convenio Marco de Cooperación entre el Sistema de la Integración Centroamericana y la Universidad José Vasconcelos de Oaxaca (Univas).
- Convenio Marco entre el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Celare) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Convenio Marco de Cooperación Institucional, entre el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (Idelca) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y la Fundación Valenciaport.
- Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aacid), para la aprobación del Programa Operativo de Cooperación.

### Principales procesos de la integración centroamericana en el período 2007-2010

En este apartado se hace un recuento -no exhaustivo- de las principales líneas de acción en materia de integración regional impulsadas por los Estados en el período de estudio que abarca el presente Informe. Desde la negociación región-región del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, hasta gestiones puntuales para la com-

pra de bienes en conjunto, demuestra que los países centroamericanos han podido actuar unidos, a veces dentro y a veces a pesar de la institucionalidad regional. En estas áreas concretas se identifican buenas prácticas que podrían contribuir a superar las adversas circunstancias generadas por el entorno internacional, las debilidades del SICA y las propias crisis políticas de la región.

No es casual que los seis procesos que se analizan a continuación conciernan a aspectos centrados en la integración económica, pues esa es el área en la que -como se ha señalado en Informes anteriores- se expresa más intensamente la interdependencia regional (recuadro 7.4). Habría que agregar a estas dinámicas los temas de seguridad y pesca, antes abordados, y otros dos asuntos cruciales que son tratados en capítulos específicos de este Informe: el cambio climático (capítulo 9) y el papel que jugó el mercado regional centroamericano como amortiguador de los efectos de la crisis económica internacional (aporte de capítulo 4).

### Se concluye negociación con la Unión Europea

El proceso para la firma de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea inició en 2007 y se extendió hasta 2010, período en el cual se efectuaron ocho rondas de negociación en torno a tres áreas complementarias: diálogo político, cooperación y establecimiento de una zona de libre comercio entre ambas regiones.

MÁS INFORMACIÓN  
SOBRE



**ACUERDO DE ASOCIACIÓN  
CON LA UNIÓN EUROPEA  
Y LA EVOLUCIÓN DE  
LA INSTITUCIONALIDAD  
REGIONAL**

VÉASE

Herdocia, 2010,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## RECUADRO 7.4

**¿Cuáles son los intereses nacionales de cada país miembro del SICA en la región centroamericana?**

El *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* de Costa Rica, presentó un análisis realizado a partir de los hallazgos del *Informe Estado de la Región (2008)*, con el interés de explorar la visión costarricense acerca del Istmo y el proceso de integración regional. El punto de partida fueron las siguientes preguntas: ¿cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar hacia Centroamérica?, ¿qué papel juega la Centroamérica de hoy dentro de la perspectiva estratégica de Costa Rica?, ¿cuáles pueden ser los nodulos temáticos que vinculen a Costa Rica con la región?, ¿qué márgenes posibles y previsibles de acción tiene el país para acometer sus intereses nacionales en la región?, ¿qué cursos de acción trazar?

El detalle de los resultados de ese análisis puede ser consultado en el *Decimocuarto Informe*. En este espacio

lo que interesa es dar cuenta de la metodología exploratoria utilizada, que junto con las preguntas anteriores bien puede ser adaptada para replicar el ejercicio en otras naciones y ampliar la frontera de estudio sobre el proceso de integración regional.

La metodología parte del concepto de "interés nacional"<sup>14</sup> como una herramienta de análisis para resaltar la importancia que tienen las relaciones entre Centroamérica y Costa Rica, no solo para el futuro del país sino para el de la región en su conjunto. Por su naturaleza, este concepto permite conectar las políticas públicas (en el ámbito de las relaciones externas) con una reflexión de carácter estratégico sobre las oportunidades y amenazas que enfrenta cada nación.

La definición del interés nacional depende de la importancia estratégica que tenga la región para el país analizado. En el caso de

Costa Rica se definieron cinco ámbitos de interés nacional en Centroamérica (cuadro 7.13). En cada uno de ellos, y de acuerdo con la información de base proporcionada por el *Informe Estado de la Región*, se procedió a esbozar un plan de acción defensivo y uno ofensivo. En el primero se trata de enfrentar las amenazas que generan los rezagos en el desarrollo nacional. En el segundo se procura mejorar la posición internacional de país y potenciar su ubicación geográfica estratégica. Finalmente, la metodología incluye un análisis sobre los mecanismos con que cuenta el país para alcanzar sus intereses. La visión realista sobre la posición relativa del país en cada ámbito, contribuye a seleccionar el plan de acción más plausible.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2009.

## CUADRO 7.13

**Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbitos en los que la región es relevante**

Ámbito	Interés nacional en el tema
Centroamérica como espacio económico primigenio	Promover la prosperidad económica de la región y fortalecer la seguridad jurídica del intercambio comercial.
Centroamérica como plataforma para relacionarse comercialmente con el mundo	Construir proyectos de acción regional específicos que desarrollen el potencial de la ubicación geográfica de Centroamérica como centro logístico y comercial internacional.
Centroamérica como suplidor de mano de obra y alimentos	Buscar una convergencia regional en los indicadores de nutrición, salud y educación de la población, y, en especial, de la población joven, para eliminar las asimetrías intrarregionales.
Centroamérica como entorno inmediato de seguridad	Tener un vecindario estable, del cual no deriven amenazas tradicionales o nuevas a la seguridad costarricense y con métodos no violentos para tramitar el conflicto.
Centroamérica como socio para el manejo del territorio común	Buscar una convergencia de los instrumentos institucionales y jurídicos para mejorar la capacidad regional de manejar el territorio común con criterio de sostenibilidad y prevención de desastres.

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación, 2009.

El desarrollo de las negociaciones con la Unión Europea mostró que, pese a las diferencias que surgieron, Centroamérica tiene capacidad para negociar desde una posición conjunta con vocerías rotativas. Cierto es que los países no lograron establecer una estrategia de negociación regional previa. Un ejercicio de este tipo habría facilitado la obtención de mayores ventajas en la articulación de los tres pilares del acuerdo. Más aun, tal entendimiento previo habría reforzado la idea original -que la fragmentación malogró- de establecer una verdadera “asociación estratégica” entre dos regiones pioneras en sus respectivos procesos integradores. Pero también es cierto que la contraparte mantuvo una posición rígida en todos los pilares de negociación, que no facilitó los acuerdos. En especial en el tema de cooperación regional, la Unión Europea se adhirió a lo que ya estaba definido en su estrategia 2009-2013, con escasos márgenes de maniobra para las propuestas nuevas de los países.

Hay que subrayar que, aunque se hacía hincapié en la naturaleza “integral” del acuerdo y la existencia de los tres pilares que debían interactuar de manera equilibrada, el énfasis de las negociaciones terminó colocándose en la suscripción de un acuerdo de libre comercio. Esto debilitó el abordaje de temas torales para la consolidación de la integración, como lo es el de las asimetrías subregionales, pues Centroamérica no cuenta con socios internos que puedan asumir el costo de promover la cohesión social al interior y entre los países, como fue el caso de Francia y Alemania en la Unión Europea. En ese sentido, por ejemplo, la propuesta nicaragüense de crear un fondo común capitalizado por Europa no pudo concretarse, entre otras razones, por la oposición de otras naciones del SICA, que objetaban sus alcances. La incorporación del fondo en el Acuerdo se logró, y solo parcialmente, después de la séptima ronda de negociaciones.

El Fondo Común de Crédito Económico Financiero Unión Europea-Centroamérica (Fondo E-CA) fue pro-

puesto por Nicaragua para “contribuir a la reducción de las asimetrías existentes entre las dos regiones, a nivel de la región centroamericana y a nivel nacional, así como para fortalecer las inversiones de desarrollo en Centroamérica”. Se planteaba una cifra mínima de 22.000 millones de euros y una cifra máxima de 60.000 millones de euros: una parte que aportaría el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), otra (la mayor) que financiaría la Unión Europea y una que provendría de para los propios Estados del SICA. La iniciativa tuvo la oposición de algunos Gobiernos de la región y de la Unión Europea, pues se consideró que su monto era excesivo y que, debido a los altos niveles de endeudamiento, sería altamente riesgoso para la sanidad de las economías del área.

En abril de 2010, representantes de los bancos centrales redujeron el fondo a un estimado de 5.200 millones de dólares. El documento final del Acuerdo de Asociación establece así la creación de un mecanismo económico y financiero constituido de modo conjunto por el Banco Europeo de Inversiones, el ya existente Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el BCIE.

En general, las negociaciones fueron azarosas y no siempre contaron con el apoyo desde la región. Retrasadas cerca de ocho meses debido al golpe de Estado en Honduras, fueron reiteradamente confrontadas por muchas organizaciones de la sociedad civil y del propio Comité Consultivo del SICA. Para esas fuerzas sociales, el proceso no estaba enfatizando lo suficiente en los pilares político y de cooperación y, en la práctica, no apuntaba más que a la suscripción de un acuerdo de libre comercio, dejando de lado el mandato original del Parlamento Europeo, de contemplar a plenitud la asimetría entre las dos regiones. Asimismo, la sociedad civil criticó la forma en que se negoció el Fondo E-CA, que finalmente cerró sin un acuerdo completo. Tampoco se acogió la propuesta del Comité Consultivo en el sentido de establecer un Fondo de Cohesión Social.

El Acuerdo de Asociación también debía fortalecer la constitución

de contrapartes birregionales. En este sentido, se ha criticado la ausencia de una contraparte judicial para la Corte Centroamericana de Justicia, pues a la Corte de Luxemburgo no se le asignó ese papel. También se ha deplorado que se permitiera que la contraparte del Parlamento Europeo sea un Parlacen integrado tanto por diputados centroamericanos electos por el voto popular, como por diputados provenientes de Asambleas Nacionales.

No obstante lo anterior, el Acuerdo significa el inicio de una etapa de relaciones entre Centroamérica y Europa que abre oportunidades inéditas para el Istmo. Por ejemplo, en el ámbito comercial se vuelve vinculante el Sistema Generalizado de Preferencias Plus, que ahora se ve expandido a nuevos productos. También se ratifica el factor democrático como elemento cohesionador de la relación birregional, y a todo ello se suma un pilar de cooperación que es una base para importantes proyectos de desarrollo e integración en el área.

La culminación de las negociaciones en mayo de 2010, y la entrada en vigencia del Acuerdo en un plazo no menor de dos años, supondrá en principio un incremento de 2.600 millones de euros anuales en las exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea, y de 2.400 millones de euros en sentido inverso. Igualmente supone el aumento de cuotas para ciertos productos esenciales -aunque no en la medida deseada por Centroamérica- y establece un régimen de desgravación diferenciado, aunque tampoco en la dimensión requerida.

Independientemente de las críticas al proceso negociador, se trata de un acuerdo pionero, el primero de este tipo que se negocia entre y de región a región, entre grupos de países integrados bajo un mismo objetivo y con instituciones que, guardando las distancias, tienen similitudes y premisas comunes de acción regional. El Acuerdo está concebido como una herramienta de desarrollo que consolida el proceso iniciado en 1984 (el denominado Diálogo de San José), que garantiza la continuidad del apoyo europeo a la región en forma privilegiada.

Asimismo, las negociaciones con la Unión Europea propiciaron que Panamá ingresara como miembro pleno del Acuerdo de Asociación. Esto creó condiciones favorables para que se acelerase el proceso de ingreso de ese país, por medio de una hoja de ruta ya determinada, al Subsistema de Integración Económica.

### Incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica

En marzo de 2010, Panamá se incorporó en forma plena como parte del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Este hecho marcó un cambio importante puesto que, antes de esa fecha, el país solo participaba como observador del proceso.

Posteriormente, en la XXV Reunión Ordinaria de Presidentes del SICA, realizada el 29 de junio de 2010 en Ciudad de Panamá, se presentó la hoja de ruta para la incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana, de acuerdo con lo estipulado en el Protocolo de Guatemala. Ese proceso tendrá que culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2011, según lo establecido en la resolución 249-2010 del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco) y en la Declaración Conjunta del Comieco y el Ministro de Comercio e Industrias de Panamá.

De este modo se logra avanzar en una dirección hacia la que se dirigieron importantes esfuerzos durante décadas. En este sentido, se puede afirmar que el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea fue un factor determinante para la aceleración de ese proceso.

### Unión aduanera progresa lentamente

En el período 2007-2010 los avances de la unión aduanera se concentraron en la elaboración de una serie de reglamentos e instrumentos para facilitar el comercio intrarregional y solucionar las disputas entre países. El bienio 2008-2009 fue de poco dinamismo, pues el área económica también vivió la parálisis derivada de los sucesos políticos; sin embargo, en los últimos años se ha reto-

mado un ritmo constante de negociaciones con un carácter más pragmático y de corto plazo, que tiende a sustituir la aspiración máxima de la unificación arancelaria, tributaria y de administración aduanera en Centroamérica, por una meta más factible de facilitación de la movilidad de bienes. Estos cambios de rumbo no han estado exentos de debates, entre quienes abogan por el libre comercio unilateral con todas las naciones del mundo, y aquellos que promueven áreas geográficas de protección y consolidación del espacio económico regional.

La aspiración de la unión aduanera en Centroamérica está presente desde el inicio del proceso de integración en los años cincuenta (Sieca, 2011; Pérez, 2010a y 2010b; Cáceres, 2010). Las ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región* han dado cuenta de los intentos más recientes por alcanzar esa meta (capítulo 4 del Segundo Informe y capítulo 13 del Informe del 2008). Las rondas de negociación que se están llevando a cabo desde entonces son guiadas por el Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, aprobado en 2004, y cuyo objetivo es “alcanzar de manera gradual y progresiva la Unión Aduanera”. En el 2007, los presidentes aprobaron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, con el fin de actualizar el marco del 2004 y concretar esta etapa del proceso de integración. A febrero del 2011, este instrumento había sido depositado por El Salvador y Honduras, aprobado por el Congreso guatemalteco y estaba pendiente en los demás países. No obstante, la firma de este convenio permitió cumplir el requisito planteado por la Unión Europea, de tener firmada la unión aduanera centroamericana para proceder a la negociación del Acuerdo de Asociación entre las dos regiones (Caldentey, 2010).

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) (artículo XXIV) define la unión aduanera como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, de manera que los derechos de aduana y demás reglamentaciones

comerciales restrictivas sean eliminados para lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios. Según el Convenio Marco, en Centroamérica la unión aduanera busca:

- Promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio.
- Convergencia normativa (modernización y armonización de normativa regional, arancel externo común, tratados de libre comercio).
- Desarrollo institucional (establecimiento de la institucionalidad para la consolidación del proceso).

No obstante, las negociaciones de los últimos años han estado concentradas en metas más realistas y prácticas, como la armonización de algunas áreas y la libre movilidad de bienes. A diciembre del 2009 se habían realizado 52 rondas de negociación. A partir del 2010 se cambió la forma de trabajo, que ahora se basa en planes semestrales. En el 2010 se efectuaron cinco rondas y a abril del 2011 se había llevado a cabo una. Se acordó un plan de acción de enero a julio de 2011, en el cual se establecen cuatro rondas de negociación, una reunión de ministros para el 30 de junio y el establecimiento de un nuevo plan para el segundo semestre del 2011. Algunos de los temas novedosos agendados para los próximos encuentros son la incorporación de Panamá al mecanismo, como resultado del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y retomar la discusión en torno al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios (Comex, 2010).

En estas negociaciones intervienen cuatro grupos principales: los directores de comercio o integración de los ministerios de Economía, el Grupo Técnico Arancelario, el Grupo Técnico de Registros<sup>15</sup> y el sector privado de cada país, mediante el mecanismo de cuarto adjunto. Adicionalmente, el grupo de directores conforma el Comité de Política Arancelaria y el Grupo de Revisión, Análisis y Solución de Barreras no Arancelarias. Este último



tiene como actividad prioritaria la resolución de conflictos comerciales entre países, en las sucesivas rondas. En su seno se discuten y resuelven denuncias que presentan las delegaciones nacionales, cada vez que consideran que alguno de sus pares ha aplicado de forma errónea o ha violado algún acuerdo suscrito de previo en este proceso. Por ejemplo, al finalizar la tercera ronda de negociaciones del año 2010, se habían resuelto 44 disputas relacionadas con barreras al comercio (transportes, trámites o cobros; Comex, 2010)<sup>16</sup>. Algunas debilidades que se le han señalado a esta metodología de trabajo son que no tiene un horizonte definido hacia el cual se avanza, que privilegia el corto plazo, sin que exista claridad sobre la permanencia de las metas de administración aduanera común, armonización arancelaria y tributaria señaladas en el Convenio Marco, y que carece de indicadores de cumplimiento y etapas a mediano plazo (BCIE, 2010).

Este proceso ha contado con el apoyo sistemático de la cooperación internacional desde su relanzamiento en el 2002. Para la Unión Europea, la unión aduanera es el principal rubro de financiamiento en Centroamérica: por medio de su proyecto “Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas” (Adapcca) y el nuevo “Programa de apoyo a la creación de un sistema regional de calidad y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica” (Pracams), planificó en su estrategia regional un aporte de 47 millones de euros para el período 2007-2013 (Comisión Europea, 2007).

Entre los obstáculos que continúan postergando la unión aduanera se pueden señalar la dificultad de armonizar los aranceles, debido a la dispersión de acuerdos de libre comercio y tarifas preferenciales que tienen las naciones del Istmo con otros países o regiones del mundo, el temor de los gobiernos de perder sus ingresos por concepto de aranceles intrarregionales, la debilidad estructural y la falta de competencias de la institucionalidad centroamericana para administrar un proyecto de esta magnitud, las brechas de desa-

rollo institucional y normativo entre los países, que generan desconfianza con respecto a una institucionalidad y políticas comunes, y sectores productivos que luchan por mantener cuotas de proteccionismo en ciertas áreas sensibles. Finalmente, se debe indicar que este proceso, que como se dijo ha sido financiado en una buena parte por la cooperación internacional, requiere un mayor compromiso de los Estados para su sostenibilidad.

### La apuesta en el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac)

En noviembre de 2007 los ministros de Energía de la región aprobaron la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020, la cual tiene como objetivo fundamental asegurar el abastecimiento energético en calidad, cantidad y diversidad de fuentes, así como incrementar en un 11% la participación de las fuentes renovables en la generación eléctrica. El seguimiento a los avances de la Estrategia se realiza por medio de las reuniones de ministros de Energía.

La producción de biocombustibles bajo normas técnicas y criterios de sostenibilidad social y ambiental ya está en marcha. También se está trabajando en la sistematización de la “Matriz de acciones para la integración y desarrollo energético de Centroamérica”. De igual manera, se avanza en la elaboración de reglamentos técnicos centroamericanos que ayuden a obtener mayor eficiencia energética, por ejemplo en el tema de los biocombustibles.

En el ámbito del Siepac se creó la Empresa Propietaria de la Red (EPR), bajo un esquema de vanguardia a nivel mundial que integra las compañías eléctricas de seis países y tres socios extrarregionales<sup>17</sup>. El Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional autorizó a la EPR a desarrollar, diseñar, financiar, construir y mantener un primer sistema de transmisión que interconectará los sistemas eléctricos de los seis países de la región.

El Siepac representa una visión compartida cuyos beneficios alcanzarán a Centroamérica, México y Colombia. La

inversión total en el proyecto asciende a 494 millones de dólares y ha sido cubierta por los seis países del área que participan y los tres socios extrarregionales (Endesa de España, ISA de Colombia y CFE de México) con financiamiento del BID, BCIE, Bancomext y CAF (Proyecto Mesoamérica, 2010).

La línea de interconexión del Siepac está construida en un 92%. Durante los últimos cinco años (hasta agosto de 2010) se adquirieron 7.237 servidumbres, equivalentes al 98,4% de la red, en seis países, y a partir de octubre de 2010 se comenzó a energizar el primer tramo entre Costa Rica y Panamá. Adicionalmente, se estableció la interconexión eléctrica México-Guatemala (inaugurada en octubre de 2009), que requirió una inversión de 56 millones de dólares y que entre septiembre de 2009 y junio de 2010 registró un total de 192.412 MWh de energía exportada desde México hasta Guatemala. También se trabaja en la interconexión Panamá-Colombia, cuyos estudios de factibilidad han demandado recursos de cooperación técnica por alrededor de 2,3 millones de dólares, financiados por el BID. Se constituyó la empresa Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S.A. (ICP), responsable de viabilizar, construir y operar la línea.

### Proyecto Mesoamérica: impulso a la infraestructura para la integración

El Proyecto Mesoamérica vincula a diez países: los siete de Centroamérica, México, Colombia y República Dominicana. En este espacio se coordinan, impulsan y desarrollan emprendimientos de carácter estratégico, tendientes a proveer a la región de infraestructura para la integración. Además del impulso a la interconexión eléctrica, otros proyectos en la cartera del Proyecto son:

- **Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano.** Su objetivo es lograr un uso más eficiente de los distintos medios de transporte (terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo). En materia de transporte terrestre, uno de los proyectos emblemáticos es la Red Internacional de

Carreteras Mesoamericanas (Ricam), que consiste en la rehabilitación de 13.132 kilómetros de carreteras para mejorar la red vial de México, Centroamérica y Colombia.

- **Corredor Pacífico de la Ricam.** Consiste en modernizar 3.244 kilómetros de carreteras que cruzan seis fronteras y siete países en el litoral pacífico, desde México hasta Panamá. Este corredor constituye la ruta más corta para conectar ambos extremos y a través del cual circula el 95% del comercio intrarregional.
- **Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías.** Tiene la finalidad de aplicar sistemas informáticos y procedimientos estandarizados en los puertos fronterizos, para optimizar los trámites migratorios, aduaneros y cuarentenarios, los cuales se integrarán en el Documento Único de Tránsito (DUT). Pruebas piloto realizadas en el paso fronterizo entre El Salvador y Honduras (El Amatillo), así como en la frontera entre Guatemala y El Salvador (Pedro de Alvarado-La Hachadura), entre julio y agosto de 2008, dieron como resultado la reducción del tiempo promedio de cruce de mercancías, de más de una hora a menos de ocho minutos. En el 2011 el procedimiento se ampliará al resto de fronteras terrestres del Corredor Pacífico de la Ricam y se utilizará en las operaciones marítimas y aéreas que se efectúan en Centroamérica, Colombia y República Dominicana.
- **Transporte Marítimo de Corta Distancia.** Busca generar alternativas de transporte comercial marítimo que favorezcan el crecimiento del comercio intrarregional. En el 2011 se pondrá en marcha una estrategia de política portuaria regional (México,

Centroamérica y Colombia) en cuatro áreas específicas: procedimientos aduaneros, instalaciones portuarias, legislación y normativa sobre transporte marítimo.

- **Autopista Mesoamericana de la Información.** Es una infraestructura de telecomunicaciones que interconectará a Centroamérica (primera etapa) y a esta última con México y Colombia (segunda etapa). Se complementará la interconexión existente por medio de cables submarinos, con lo cual se alcanzará una alta conectividad de banda ancha entre los países, particularmente con servicios convergentes y de banda ancha (fibra óptica), capaces de transportar todo tipo de información (datos, voz, vídeo). La red troncal de fibra óptica iniciará parcialmente sus operaciones en 2011.
- **Promoción de las exportaciones de PYME.** A la fecha se han desarrollado dos ruedas de negocios denominadas “LAC Flavors” (octubre de 2009 en Cancún y junio de 2010 en Cartagena de Indias). En ambos casos participaron entre ochenta y noventa pequeñas y medianas empresas, que generaron negocios valorados en alrededor de nueve millones de dólares en cada ronda.
- **Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP) e Instituto Mesoamericano de Salud Pública (IMSP).** A través de estos proyectos se impulsa la cooperación regional para dar respuesta a los retos comunes en materia de salud pública. En el 2011 se aprobarán los lineamientos para la participación de los países en la “Iniciativa Salud Mesoamericana 2015”, en el marco del SMSP, iniciando con ello la ejecución de recursos del orden de 150 millones de dólares, financiados por el Gobierno

de España y las fundaciones Bill & Melinda Gates y Carlos Slim. Este esfuerzo constituye una experiencia de asociación público-privada a nivel regional para abordar retos compartidos.

### Compra conjunta de medicamentos

Un logro importante dentro del proceso de integración es la compra conjunta de medicamentos que los países centroamericanos y República Dominicana han implementado en los mercados internacionales. Gracias a ello obtienen como principal beneficio la reducción de costos, ya que se negocia a escala y se eliminan comisiones.

Los principales productos médicos que se han comprado son los que se utilizan para el tratamiento de la hepatitis B, el cáncer, la diabetes y diversas enfermedades infantiles. A la fecha se ha concretado la adquisición conjunta de quince medicamentos, en un proceso de cuatro etapas que representará un ahorro global de veintidós millones de dólares, según el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca).

Estos avances se han logrado bajo el marco normativo del “Protocolo centroamericano de control de calidad y adquisición de medicamentos”, aprobado en agosto de 2006. Otros beneficios generados por la aplicación de este instrumento son:

- Asistencia técnica y financiera en el proceso de negociación conjunta de precios y compra de medicamentos.
- Avances en la elaboración de un protocolo regional para el control de calidad de los medicamentos.
- Talleres regionales de capacitación. Hasta el momento se han realizado dos de estas actividades: en noviembre de 2009 en San Salvador y en junio de 2010, en Ciudad de Panamá.

CUADRO 7.14

**Proyecto Mesoamérica: inversión en proyectos estratégicos, a mayo de 2010**  
(millones de dólares)

<b>Proyectos estratégicos</b>	<b>Montos invertidos<sup>a/</sup></b>
Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (Siepac)	500,5
Interconexión eléctrica México-Guatemala	37,6
Interconexión eléctrica Panamá-Colombia	2,6
Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano	1,6
Ricam	2.167,4
Corredor Pacífico de la Ricam	3,3
Transporte Marítimo de Corta Distancia	1,0
Autopista Mesoamericana de la Información	0,8
Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías	2,9
Promoción de las exportaciones de PYME	0,4
Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP) e Instituto Mesoamericano de Salud Pública (IMSP)	150,0
Otros	223,9
Biocombustibles	1,8
Promefrut	0,8
Sistema Mesoamericano de Información Territorial (SMIT)	0,8
Generación eléctrica	220,5
<b>Total</b>	<b>3.092,0</b>

a/ Registra el financiamiento aportado por la banca multilateral a cada uno de los proyectos.

Fuente: Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, con información de BID, BCIE, CAF y UE-Siepac.

## ANEXO 1

## Inventario parcial de planes y estrategias de la integración regional. 2002-2011

Nombre del plan o proyecto	Año de creación	Documentación accesible <sup>a/</sup>	Financiamiento	Monto destinado	Ente encargado
Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020	2007	Sí	Aecid-Fondo España y Unión Europea	NI <sup>b/</sup>	Secretario General Sieca
Estrategia de Seguridad de Centroamérica	NI	NI	NI	NI	Secretario General Sieca
Estrategia Forestal Centroamericana	2002	Sí	FAO/PNUD, Italia y Estados Unidos	41.8297 dólares	FAO
Estrategia Regional de Promoción y Mercadeo Turísticos	2002	Sí	NI	NI	CCT
Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica	2003	Sí	NI	NI	CCAD
Acuerdo para la Unión Aduanera	2004	Sí	Unión Europea	0,8 millones de dólares	Secretario General Sieca
Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos	2006	Sí	NI	NI	CCAD
Plan Regional de Reducción de Desastres	2006	Sí	NI	NI	Cepredenac
Agenda Estratégica Social de Centroamérica	2008	Sí	Gobierno de Taiwán, Aecid, BID, BM, BCIE, UE, ASDI	2,3 millones de dólares	Sisca
Política de Integración de Pesca y Acuicultura en el Istmo Centroamericano	2008	Sí	Taiwán	0,6 millones de dólares	Ospesca
Política Agrícola Centroamericana 2008-2017	2008	Sí	Taiwán	NI	SE-CAC
Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible	2009	Sí	Aecid, por medio del Fondo España SICA	NI	Sitca
Agenda Regional de Educación 2009-2011	2009	Sí	Aecid, Gobierno de Holanda	4,4 millones de dólares	CECC
Agenda Regional de Cultura 2009-2010	2009	Sí	No tiene	0,4 millones de euros	CECC
Plan Plurianual del Sistema de Integración Centroamericana 2009-2011	2009	Sí	No específica	NI	Sieca
Estrategia Regional Agroambiental y de Salud	2008	Sí	NI	NI	Comisca, CCAD, CAC
Estrategia Marítima Portuaria Centroamericana	2009	NI	NI	NI	Cocatram
Estrategia Regional de Vivienda y Asentamientos Humanos	2009	NI	GTZ, UICN, ONU-Habitat, Uniapravi, Acenvi	NI	CCVAH
Propuesta de Estrategia sobre Cambio Climático y el Parra 2010-2014	2010	NI	NI	NI	CCAD
Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres	2010	Sí	NI	NI	Cepredenac
Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial	2010	Sí	IICA, Aecid, RUTA	NI	CAC
Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2011	Sí	Unión Europea, Aecid, PNUD, Gobierno de Finlandia	25,3 millones de euros	Incap-Presanca

a/ Se dice que la documentación es accesible cuando el documento está en línea en un portal de Internet y está disponible para consulta pública.  
b/ NI: no hay información en los documentos consultados.

Fuente: Documentos de cada estrategia en los casos disponibles.

## NOTAS

- 1** El 18 de octubre 2010 Nicaragua inició el dragado del río San Juan. Sus actividades provocaron que Costa Rica denunciara lo que a su juicio es una invasión de fuerzas militares nicaragüenses y daño ambiental en su territorio. En noviembre del 2010 se pronunció el Consejo Permanente de la OEA y Costa Rica acudió a la Corte Internacional de Justicia. En marzo de 2011 esta última dictó medidas provisionales para ambas partes, con el objetivo de no agravar o extender el conflicto.
- 2** Este capítulo fue editado en los primeros meses del 2011, por lo que no recoge información sobre los trabajos preparativos para esa conferencia.
- 3** Sobre este particular, un estudio realizado en el marco del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca), planteó un conjunto de propuestas para ser aplicadas a los productos de la Reunión de Presidentes. Esas recomendaciones no han sido discutidas en el nivel oficial de los países.
- 4** Mann define el poder infraestructural de un Estado como su capacidad para penetrar y coordinar de manera centralizada las actividades de la sociedad civil e implementar logísticamente las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción (Mann, 1984). Lo contrapone al poder despótico, esto es, el poder del Estado que no requiere ni utiliza el recurso de la negociación institucionalizada con grupos de la sociedad civil para ejecutar sus acciones.
- 5** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la bibliografía de este capítulo.
- 6** La inclusión de República Dominicana como miembro asociado del SICA ha presentado problemas semánticos en cuanto a la denominación de los distintos órganos de la integración, por cuanto, si se utiliza el adjetivo "centroamericano" se estaría excluyendo a este país caribeño. En las comunicaciones oficiales del SICA se ha optado por hablar de "miembros del SICA", cuando se hace referencia a las naciones que integran el Sistema. Para efectos de este Informe, al citar "los órganos centroamericanos" se sobreentenderá, cuando corresponda, la participación de República Dominicana.
- 7** Todos los órganos e instituciones deben haber sido creados formalmente por un instrumento o decisión con validez jurídica.
- 8** Son elementos distintivos de los procesos de integración formal: la condición vinculante de los compromisos, la búsqueda de la convergencia hacia estándares acordados y, por ende, la ampliación de los espacios (físicos, económicos, de formulación de políticas, entre otros), así como la existencia de una estructura jurídico-institucional para la toma de decisiones y la ejecución de lo pactado que muestre un nivel aceptable de fortaleza. Tradicionalmente, esta condición de fortaleza se medía solo en términos del grado de supranacionalidad o intergubernamentalidad que tuviera el esquema institucional, entendiéndose que el primero es el que en mayor medida representa el avance en la integración. Pero existen otros elementos -quizás tanto o más relevantes- que definen el nivel de fortaleza del marco jurídico institucional. Por ejemplo, también deben valorarse las capacidades institucionales y políticas a lo interno de los países para articular y ejecutar, dentro de la política pública, los compromisos de la integración, la formalidad, previsibilidad y no discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones en el plano regional, y la correcta asignación de recursos financieros, jurídicos e institucionales que los Estados pongan a disposición del esfuerzo integrador (véase White, 2007).
- 9** El 3 de septiembre de 2010, en la ciudad de Antigua Guatemala, se celebró la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes/as y Directores/as de Policías, de países del SICA en la cual, teniendo como base las circunstancias anteriores, los Ministros decidieron adecuar la Estrategia de Seguridad y solicitaron que la Secretaría General convoque, coordine y consolide el aporte de los países del SICA a la revisión y actualización de ese instrumento, para lo cual se creó un grupo de trabajo *ad hoc* y se aprobó la propuesta metodológica que se utilizará en ese proceso (CSC-SICA, 2011).
- 10** La mayor parte de la información consignada en este capítulo es producto de búsquedas en una veintena de sitios *web*, publicaciones y comunicados de prensa. Es, por tanto, parcial e insuficiente para una valoración más detallada del amplio quehacer del SICA.
- 11** El Gobierno de Costa Rica mantiene un recurso de reposición contra el nombramiento y se abstiene de pagar su cuota a la Sieca, aun después de casi dos meses del nombramiento del actual Secretario. El recurso debe ser conocido por el Comieco en su próxima sesión (Comex, 2010). Según este Gobierno, presuntas presiones políticas llevaron a la renuncia de la titular (de nacionalidad salvadoreña) y su sustitución, en ausencia de todos los ministros de Relaciones Exteriores y sin apego a los procedimientos acordados.
- 12** Consultoría "Asistencia técnica local para la elaboración de un anteproyecto de Estatuto Legal del Funcionario Centroamericano". Puede consultarse en [www.sica.int/pairca/cct\\_pairca/cct\\_c](http://www.sica.int/pairca/cct_pairca/cct_c).
- 13** Está integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros, nombrados por sus respectivos presidentes, a través de los ministros de Relaciones Exteriores. Es presidido por el representante del Estado sede de la última Reunión Ordinaria de Presidentes.
- 14** El capítulo 6 del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, recuadro 6.1, define lo que se entiende por "interés regional" y menciona las limitaciones y debates académicos a los que ha estado sometido el concepto.
- 15** A su vez, este grupo tiene a su cargo los subgrupos de medidas de normalización, de medicamentos y productos afines, de insumos agropecuarios y de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- 16** Este mecanismo de solución de denuncias pretende evitar que los problemas que se presentan entre los países lleguen al Mecanismo de Solución de Controversias, que implica un proceso más largo y complicado.
- 17** La EPR está integrada por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) de Guatemala, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) de El Salvador, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) de Honduras, la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (Enatrel) de Nicaragua, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) de Costa Rica, la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (Etesa) de Panamá, Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) de Colombia, la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa) de España y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México.

