

No. 1

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

Estado actual de la Integración
Centroamericana: Una mirada
desde la institucionalidad del
Sistema de la Integración
Centroamericana (SICA)

*Luis Guillermo Solís Rivera
Gustavo Adolfo Machado Loría*

337.172.8

S689e Solís Rivera, Guillermo

Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) / Guillermo Solís Rivera; Gustavo Machado Loría. -- 1ª Ed.-- San José. C.R.: ICAP, 2012

44 p. ; 28X21 cm. (Cuadernos Centroamericanos del ICAP ; n. 1)

ISBN: 978-9977-20-046-0

1-INTEGRACION REGIONAL 2- SICA 3- AMERICA CENTRAL

I. GUILLERMO SOLÍS RIVERA II. GUSTAVO MACHADO LORÍA III. Titulo

**Estado actual de la Integración
Centroamericana: Una mirada desde la
institucionalidad del Sistema
de la Integración Centroamericana (SICA)**

*Luis Guillermo Solís Rivera
Gustavo Adolfo Machado Loría*

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 1: enero-marzo, 2012

- ◆ Directora
Rethelny Figueroa de Jain
Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, Nicaragüense,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
- ◆ Comité Editorial
 - Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
 - Alan Henderson García, Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - Fremi Mejía Canelo, Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones
Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - Ramón Rosales Posas, Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP

- ◆ Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ◆ Esta publicación ha sido impresa en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de marzo del 2012, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

Esta es una nueva publicación del ICAP en el Marco de la Política Editorial del ICAP.

TABLA DE CONTENIDO

Tabla de Acrónimos	1
Introducción.....	1
Justificación.....	2
Metodología de trabajo	2
Antecedentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	3
El Sistema de Integración la Centroamericana (SICA)	6
Los subsistemas del SICA, sus instituciones y problemas estructurales.....	11
EL Subsistema Político.....	11
El Subsistema Social	16
El Subsistema Económico	20
El Subsistema Ambiental.....	23
El Subsistema Educación y Cultura	26
Los principales obstáculos	28
<i>Primera dimensión: Conceptual</i>	28
<i>Segunda Dimensión: La Coordinación Interinstitucional</i>	30
<i>Tercera Dimensión: La Coordinación Comunitaria-Nacional</i>	31
Los principales retos del SICA	32
El ICAP en el SICA: algunas aproximaciones	33
Conclusión.....	36
Bibliografía	36

TABLA DE ACRÓNIMOS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAC: Consejo Agropecuario Centroamericano
CCJ: Corte Centroamericana de Justicia
CC-SICA: Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana
CD-MER: Consejo Director del Mercado Eléctrico Regional
CECC: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEE: Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CE-SICA: Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana
CFR-SICA: Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana
CIS: Consejo de Integración Social
CISSCAD: Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana
COCESNA: Corporación Centroamericana de Navegación Aérea
COCISS: Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social
COMISCA: Consejo de Ministros de Salud
CONPLAN: Consejo de Ministros de Planificación
CRIA: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje del ICAP
CRIE: Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
EOR: Ente Operador Regional
EPR: Empresa Propietaria de la Red
FEMICA: Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICCAE: Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica
INCAP: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
OBSICA: Observatorio e Índice de Seguridad Democrática de Centroamérica
OCAM: Comisión Centroamericana de Directores de Migración
ODECA: Organización de Estados Centroamericanos
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PARLACEN: Parlamento Centroamericano
PM-PPP: Proyecto Mesoamérica-Plan Puebla Panamá
PRESANCA: Portal Integrado Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional
SE-CMCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SE-CAC: Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SE-CECC: Secretaría Ejecutiva de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
SE-COMISCA: Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud
SG-SICA: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SICA: Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIEPAC: Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SISCA: Secretaría de Integración Social Centroamericana
SITCA: Secretaría de Integración Turística Centroamericana
UNPAN: Red de Administración Pública de Naciones Unidas

Introducción¹

Este diagnóstico constituye el primer número de los Cuadernos Centroamericanos de Integración, cuyo objetivo es promover de manera permanente el desarrollo de la actividad reflexiva intelectual sobre asuntos estratégicos para la región centroamericana. En esta ocasión se ha querido abordar mediante el desarrollo de un diagnóstico, el estado actual de la integración centroamericana desde la perspectiva de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Aunque existe un considerable número de estudios, diagnósticos e inventarios sobre el SICA, su estado y principales desafíos, en este documento se ha optado por una aproximación más práctica, buscando los “nudos” institucionales que generalmente han dificultado el eficaz funcionamiento del sistema en su conjunto.

En este proceso de investigación, la conclusión final se sustenta en cuatro grandes disfunciones que afectan el buen funcionamiento del SICA, a saber:

1. La inexistencia de mecanismos que permitan trasladar, de manera rápida y eficiente, las decisiones de las más altas instancias políticas regionales, a los espacios nacionales.
2. La falta de una cultura de relación interinstitucional, capaz de generar sinergias intra-sistémicas.
3. La ausencia de procesos permanentes de planificación institucional y consecuentemente, la existencia de una cultura burocrática regional en la que predomina la improvisación, la falta de planificación, muy débiles mecanismos de evaluación y seguimiento de acuerdos, duplicación funcional y bajo nivel de contraloría y transparencia.
4. La falta de voluntad política de parte de los Estados miembros del SICA, de realizar un inventario detallado y riguroso de la institucionalidad con el propósito de depurarla, haciéndola más eficiente, eliminando la duplicidad de funciones, logrando un mayor aprovechamiento de los recursos de que se dispone y reduciendo la excesiva dependencia institucional de fondos externos al Sistema.

En todos los casos, estas disfunciones sumaron en forma negativa, afectando la consecución de los altos objetivos que persigue el SICA.

Queda claro después de haber realizado este diagnóstico, que el ICAP es una institución de la mayor importancia para la nueva etapa integracionista. Esto no sólo debido a su mandato histórico de apoyar la integración centroamericana y de preparar cuadros cada vez mejor formados en las administraciones públicas de la región, sino y principalmente por su alto potencial para colaborar como centro de

1. Este documento constituye el punto de partida para el diseño de la “*Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012-2015*”, iniciativa institucional que se enmarca dentro del Plan Estratégico del Instituto Centroamericano de Administración Pública 2011-2015.

pensamiento y eventualmente de investigación especializada, dedicado al mejoramiento del modelo de gestión regional centroamericano.

En este sentido, el diagnóstico resume algunos de los principales desafíos que enfrenta el SICA en su conjunto, pero también identifica espacios en los que el ICAP podría colaborar a través de alianzas estratégicas para mejorar los grados de cumplimiento de los acuerdos de la Reunión de Presidentes.

Justificación

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) se ha propuesto la elaboración de una “Estrategia de Apoyo a la Gestión de la Integración Centroamericana”. Para ello fue necesario realizar el presente diagnóstico, que analiza el estado actual de la integración centroamericana identificando los principales retos de su institucionalidad, proporciona una imagen clara del escenario que enfrenta el proceso de integración, y permite elucidar los principales puntos de incidencia. Esto con el fin de que el Instituto asegure un impacto efectivo sobre la dinámica institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) desde la perspectiva de la gestión pública.

Este diagnóstico hace un repaso exhaustivo de los principales antecedentes que dieron pie a la conformación de lo que hoy conocemos como el SICA. De igual forma analiza la composición institucional del sistema y sus principales ejes y subsistemas. Lo anterior, con el objetivo de establecer los obstáculos y desafíos que enfrentan las instituciones regionales.

Finalmente, la investigación identifica el flujo de las decisiones que se toman en el seno político del SICA y su tránsito hacia las estructuras nacionales. El estudio y el análisis de la dinámica que siguen los acuerdos y mandatos emanados de las cumbres de Presidentes y la manera en que finalmente estas tienen (o no) un efecto real en los países miembros del SICA.

Metodología de trabajo

Para la elaboración de este diagnóstico se utilizó un esquema de investigación sustentado principalmente en la revisión de una extensa bibliografía ubicada en los centros de documentación especializados en materia de integración del área.

Como fuentes primarias fueron consultadas un amplio número de publicaciones en el Centro de Recursos de Información y Aprendizaje del ICAP (CRIA), y el Centro de documentación en línea del SICA, dentro de las cuales destaca el uso como referente principal de los múltiples instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana.

Como fuentes secundarias se pueden mencionar la base de datos internacional, Red de Administración Pública de Naciones Unidas (UNPAN)², y la consulta tanto física como digital de numerosas publicaciones realizadas por organismos internacionales indirectamente ligados al SICA como lo son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Muy importante en este sentido fue la consulta de estudios regionales, en particular los cuatro volúmenes del “Estado de la Región”.

No obstante lo anterior, conviene señalar algunas limitaciones importantes que se presentaron al momento de la revisión de dichas fuentes.

En primer lugar, existe una notable disminución en el acopio o en la publicación de trabajos e investigaciones en materia de Integración Centroamericana a partir de finales de la década de los noventas. Una excepción a la regla la representa la *Revista Centroamericana de Administración Pública*, misma que ha sido publicada por varias décadas de manera ininterrumpida por el ICAP.

En segundo lugar, existe muy poca información, y publicaciones en general, acerca de los impactos y el desarrollo de la integración a lo interno de cada uno de los Estados miembros del SICA. Esto evidencia la fractura existente entre la estructura institucional regional y las estructuras nacionales, reflejándose en la cantidad casi nula de publicaciones sobre esa materia.

Finalmente, es necesario señalar el predominio de una marcada retórica integracionista en la gran mayoría de publicaciones. Aunque legítima, esta tendencia conlleva la generación de escenarios regionales excesivamente optimistas, lo cual no contribuye a un debate regional más sereno, muy necesitado de crítica constructiva. La utilización de un discurso tan exaltado, además, inhibe la generación de propuestas orientadas al mejoramiento de la institucionalidad del SICA.

Antecedentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

Si bien es cierto la aspiración por construir el proyecto unificador centroamericano encuentra sus raíces desde los primeros años de independencia de Centroamérica en el siglo XIX, no es sino hasta mediados del siglo XX que se inicia un proceso de integración más moderno en la región, con la suscripción de la “Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”, el 14 de octubre de 1951.

El interés de los gobernantes centroamericanos por desarrollar la producción agrícola e industrial, y los sistemas de transporte de sus respectivos países -que les permitiera promover la integración económica y la formación de un mercado más amplio en la región mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en las cuales uno o todos los países de la región tuvieran algún interés- aumentó significativamente tras conocerse la novena resolución

2. United Nations Public Administration Network - UNPAN por sus siglas en inglés.

emanada del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en junio de ese mismo año ³.

En ese marco, los gobernantes centroamericanos solicitaron expresamente a la Secretaría de la CEPAL desarrollar los primeros estudios que permitieran hacer realidad las pretensiones integracionistas centroamericanas. Fue así como la Comisión promovió la formación de lo que sería el primer mecanismo institucional de integración regional; el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CEE), adscrito a CEPAL e integrado por los Ministros de Economía de los países centroamericanos o sus delegados⁴.

Este primer antecedente permitiría que posteriormente, el 8 de octubre de 1951, el entonces Canciller salvadoreño Roberto Canessa, convocara a una reunión a sus homólogos regionales en San Salvador, para discutir una nueva propuesta de organización regional, misma que había sido elaborada por Manuel Galich, Canciller guatemalteco⁵. El resultado de esta reunión fue la suscripción de la “Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)” o “Carta de San Salvador” como también se le conoce, con la cual los Estados centroamericanos pretendían una reconstrucción de la unidad política del Istmo, conscientes de que los procesos anteriores para la unificación del área habían sido generalmente ineficaces⁶.

Dentro de los aportes más destacados de la “Carta de San Salvador” debe señalarse el establecimiento de cuatro órganos directivos: la Reunión de Presidentes, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la Reunión de Ministros de otros ramos y el Consejo Económico. También se estableció la Oficina Centroamericana como el primer órgano permanente, la cual debía funcionar como Secretaría General de la organización⁷.

En los años posteriores se produjeron una serie de nuevas iniciativas integracionistas. En el año 1958, se firma el “Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana” entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, en el cual los países contratantes acuerdan perfeccionar un régimen de libre intercambio en un período de diez años⁸. Posteriormente, en febrero de 1960, Guatemala, Honduras y El Salvador suscriben un “Tratado de Asociación Económica” y en diciembre de ese mismo año, estos tres países sumado Nicaragua, suscriben

3. Resolución 9 (IV) aprobada en el Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL, 16 de junio de 1951. CEPAL 1951, p.1

4. Rodríguez Manzano, Irene. *El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana*, en Sanahuja, José Antonio y Sotillo José Ángel. *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España. 1998.

5. Ídem.

6. Ídem.

7. Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Carta de San Salvador). San Salvador, El Salvador. 1951. Artículo 4°.

8. Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Tegucigalpa, Honduras. 1958. Artículo 1°.

el “Tratado General de Integración Económica Centroamericana”, al cual posteriormente se uniría Costa Rica un año más tarde⁹.

En el año 1962, se establece un nuevo antecedente de gran relevancia, en tanto vendría a modificar una vez más la organización institucional de la ODECA. Es precisamente en diciembre de este año, cuando se presenta en Panamá el texto de reforma a la anterior carta de la ODECA; “La Nueva Carta de San Salvador”, cuyo fin era “*dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, estableciendo órganos que aseguren su progreso económico y social, eliminen las barreras, mejoren en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos, garanticen la estabilidad y la expansión de la industria y confirmen la solidaridad centroamericana*”¹⁰.

El principal aporte de esta carta se debe precisamente a la creación de un nuevo marco institucional constituido por: a) la Reunión de Jefes de Estado (Órgano Supremo), b) la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores (Órgano Principal), c) el Consejo Ejecutivo (Órgano Permanente), d) el Consejo Legislativo, e) la Corte de Justicia Centroamericana, f) el Consejo Económico Centroamericano, g) el Consejo Cultural Educativo, y h) el Consejo de Defensa Centroamericana¹¹.

De esta manera, se establecen estos órganos para asegurar la realización de los fines de la ODECA. Hasta este momento resultaba claro cómo el conjunto de órganos e instituciones encargados de la integración carecían de un instrumento único que sirviera de guía al proceso, básicamente ocasionado por la dispersión generada por la suscripción de múltiples tratados, convenios y protocolos de manera casi improvisada. Ello fue delineando un marco institucional de gran complejidad que crecía sin suficiente control ni racionalidad. Entre otras razones, esto fue ocasionado por la suscripción de nuevos acuerdos ninguno de los cuales invalidó a los anteriores. Aunque guiados por los lineamientos de la integración económica, no se llegó a definir con claridad cuales prevalecían sobre los demás.

Aún así, el desarrollo del Mercado Común Centroamericano en los años sesenta fue notable. Con un ritmo de crecimiento superior al 6% anual, Centroamérica podía mostrarse como la región con un modelo de integración más eficaz del mundo. Favorecida por la estrategia de sustitución de importaciones tan en boga en aquellos años, el Mercado Común suscitó el más vívido interés de los europeos, quienes en ese momento apenas empezaban a vislumbrar los primeros pasos de su propio sistema de integración.

9. N.A. El “Tratado de Asociación Económica” es también conocido como “Tratado Tripartito del Norte” o “Tratado del Poy”. ONU, 1967. p.7

10. Preámbulo de la Nueva Carta de San Salvador. Organización de las Naciones Unidas, 1966. p. 17 en Rodríguez Manzano, Irene. *El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana*, en Sanahuja, José Antonio y Sotillo José Ángel. *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España. 1998.

11. Nueva Carta de San Salvador. Ciudad de Panamá, Panamá. 1962. Artículos 2 y 3, en Rodríguez Manzano, Irene. *El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana*, en Sanahuja, José Antonio y Sotillo José Ángel. *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España. 1998.

Ya para finales de los años sesenta, la guerra entre Honduras y El Salvador y los conflictos armados en varios países de la zona pusieron un freno a esa tendencia expansiva y fueron los principales protagonistas en la región por las siguientes tres décadas. Con una región sumida en la violencia los esfuerzos integracionistas cayeron en un largo impase, que no sería superado sino hasta el año 1987 con la conclusión del proceso de pacificación de Centroamérica. En efecto, el acuerdo de Esquipulas II, *“adicionó a las lecciones aprendidas de la integración económica, otra no menos importante en el plano político: integrar es también una forma de pacificar”*¹². Y con el cual *“Centroamérica reconoció la importancia de garantizar –de construir y defender- un espacio común también en la arena política, en la arena de la democracia. Allí estaba la oportunidad de darle un nuevo rumbo, de refundar, un verdadero sistema de integración regional”*¹³.

De esta forma, podría decirse que para la región centroamericana los años noventa significaron una etapa de transición democrática y normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas; una etapa en donde se lograron establecer las condiciones necesarias para alcanzar la paz y se reactivó el proceso de integración regional, permitiendo la reestructuración del proceso, introduciendo importantes modificaciones especialmente en la composición institucional del mismo¹⁴.

Así, entre los años 1990 y 1991 se llevan a cabo las Cumbres de Presidentes en Antigua, Puntarenas y San Salvador, dando como resultado la generación del documento que sería suscrito en diciembre de 1991 en Honduras, el “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos”. De esta manera, quedó establecido el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) *“como el marco institucional de la integración regional centroamericana, que deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político”*¹⁵, sentando así la estructura institucional básica del sistema, integrado por la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

Bajo la premisa de que era necesaria una actualización del marco jurídico de la ODECA, con el fin de ajustarlo a la realidad para que permitiera efectivamente alcanzar la integración centroamericana, los gobernantes del Istmo suscriben en diciembre de 1991, el “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”. Ello con el objetivo fundamental de *“la realización de la Integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad,*

12. Solís Rivera, Luis Guillermo. *La integración Centroamericana: Los factores políticos y su inserción en el sistema internacional*, en Nowalski, Jorge y Acuña, Jairo. *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?*, San José, Costa Rica: PNUD, 1998.

13. Ídem.

14. Solís Rivera, Luis Guillermo. *Centroamérica: La integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales*. San José, Costa Rica: UCR, 2004.

15. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tegucigalpa, Honduras. 1991. Artículo 3.

*Democracia y Desarrollo*¹⁶, y dejando en claro que el SICA sería formalmente el marco institucional de la integración regional.

Con la entrada en vigencia de este Protocolo, se establecen los órganos principales del sistema, de manera que se asegure el cumplimiento de los propósitos y principios establecidos en sus artículos 3° y 4°¹⁷. De esta manera se sientan las principales bases institucionales sobre las cuales se edificaría una compleja red de instituciones, organismos regionales, foros, entre otras que componen el SICA, y por las cuales haremos un repaso detallado con el propósito de identificar a grandes rasgos el lugar que ocupan dentro del sistema¹⁸.

Para efectos del entendimiento general del funcionamiento del SICA, es necesario definir en detalle su estructura político-jurídico-administrativa, principalmente, la composición y función de los órganos centrales. Es alrededor de ellos que se estructura la totalidad del engranaje institucional, y constituyen el primer círculo político dentro del SICA. Este primer círculo se mantiene constante y participa además de todos los ejes y subsistemas de la integración, puesto que es de aquí de donde emanan los mandatos y directrices, sin importar el tema específico al que hagan referencia.

a) La Reunión de Presidentes:

Integrada por los Presidentes constitucionales de cada nación miembro, se establece como encargada de *“definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones”*¹⁹.

b) El Consejo de Ministros:

16. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tegucigalpa, Honduras. 1991. Artículo 3.

17. **N.A.** Dentro de los propósitos señalados en el artículo 3° del protocolo, destacan la consolidación de la democracia y el fortalecimiento institucional basados en la libre elección de Gobiernos mediante el sufragio universal, la búsqueda de un nuevo modelo de seguridad regional, el impulso a un amplio régimen de libertad, el desarrollo de un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, el fortalecimiento de la región como bloque económico mediante una estrategia única de participación regional. Además el artículo 4° plantea una serie de principios fundamentales que aseguren el cumplimiento de los anteriores propósitos, dentro de los cuales se señalan el respeto y la promoción de los Derechos Humanos, la afirmación de la paz, democracia, desarrollo y libertad como una unidad indivisible, el rescate de la identidad y la solidaridad centroamericanas, la participación democrática y la seguridad jurídica del proceso integracionista, la buena fe y el respeto a las normas y principios de las cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la organización de Estados Americanos (OEA) y de las reuniones presidenciales centroamericanas. Véase, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tegucigalpa, Honduras. 1991. Artículos 3 y 4.

18. Véase, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tegucigalpa, Honduras. 1991. Artículo 12.

19. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, en Salazar Grande, César. *Instrumentos Jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana*. Segunda Edición. Centroamérica, 2010.

Integrado por los Ministros del ramo o en su defecto por un Viceministro debidamente facultado, le corresponde la función de “*dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que puedan ser objeto de la mencionada Reunión*”²⁰. Le corresponde específicamente al Consejo de Ministros responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional e integración económica.

El Protocolo además plantea en su artículo 19, la existencia de múltiples Consejos de Ministros, según sea la necesidad de acuerdo a los sectores, estableciendo que será responsabilidad de estos Consejos el tratamiento de los asuntos de su competencia. Señala además, que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores será el Órgano Principal de Coordinación.

c) El Comité Ejecutivo (CE-SICA) y la Secretaría General (SG-SICA):

Ambos están instituidos como órganos permanentes del SICA, y son integrados por un miembro elegido por los Presidentes por medio de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Al Comité Ejecutivo le corresponde, entre otras cosas, por medio de la Secretaría General, asegurar la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, velar por el cumplimiento del Protocolo de Tegucigalpa, establecer las políticas sectoriales; y presentar, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes²¹.

Por su parte, la Secretaría General estará a cargo de un Secretario General, nombrado cada cuatro años por la Reunión de Presidentes. El Secretario General es el o la responsable de ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, de los Consejos de Ministros y del Comité Ejecutivo. Asimismo, debe gestionar y suscribir, previa aprobación del Consejo de Ministros respectivo, instrumentos internacionales, gestionar la cooperación financiera y técnica para el buen funcionamiento del SICA, y representar a éste en el ámbito internacional²².

Además de estas cuatro instancias ejecutivas, participan de manera constante, dos órganos: el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), integrado por diputados electos de manera directa en los países miembros, el cual tiene funciones deliberativas, de análisis y recomendación, y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), la cual está a cargo de asegurar el respeto del derecho comunitario, constituido por el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados y complementarios. En otro orden, como instancias asesoras y consultivas, se encuentra la

20. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, en Salazar Grande, César. *Instrumentos Jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana*. Segunda Edición. Centroamérica, 2010.

21. Ídem.

22. Ídem.

Reunión de Vicepresidentes y el Comité Consultivo (CC-SICA) integrado por representantes de organizaciones sectoriales de la sociedad civil “regionalmente organizada”²³.

Estas son las únicas definiciones emanadas de los distintos tratados que se presentarán, puesto que es de este círculo político de donde derivan las decisiones y se distribuyen las funciones de ejecución, coordinación, supervisión y seguimiento de las mismas, por lo que es necesario evaluar de manera comparativa las dos dimensiones, la del *deber ser*, y la de su realidad funcional y ejecutiva.

En cuanto al resto del engranaje institucional del SICA, realmente no importa tanto la naturaleza constitutiva de las mismas, salvo en aquellos casos en que se incluyan a lo largo de este diagnóstico, algunos detalles necesarios para una mejor comprensión del lector. Lo realmente importante, es comprender cómo a partir de la realidad que enfrentan los órganos que conforman el primer círculo político del Sistema, se organiza el resto de la institucionalidad del mismo. En este sentido son también parte de la estructura político-jurídico-administrativa, el Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA), los Consejos de Ministros Sectoriales, la Comisión de Secretarías, las Secretarías Técnicas y las Instituciones Especializadas del SICA. En lo que respecta a las Secretarías Técnicas y a las Instituciones Especializadas, se presentarán en detalle todas ellas en la siguiente sección, en donde se repasa con detenimiento la composición y el flujo de las decisiones y mandatos por medio de cada subsistema del SICA.

El siguiente esquema presenta la estructura político-jurídico-administrativa básica del Sistema de la Integración Centroamericana, mismo que está basado, como se señaló anteriormente, en lo establecido por los acuerdos que norman la institucionalidad regional:

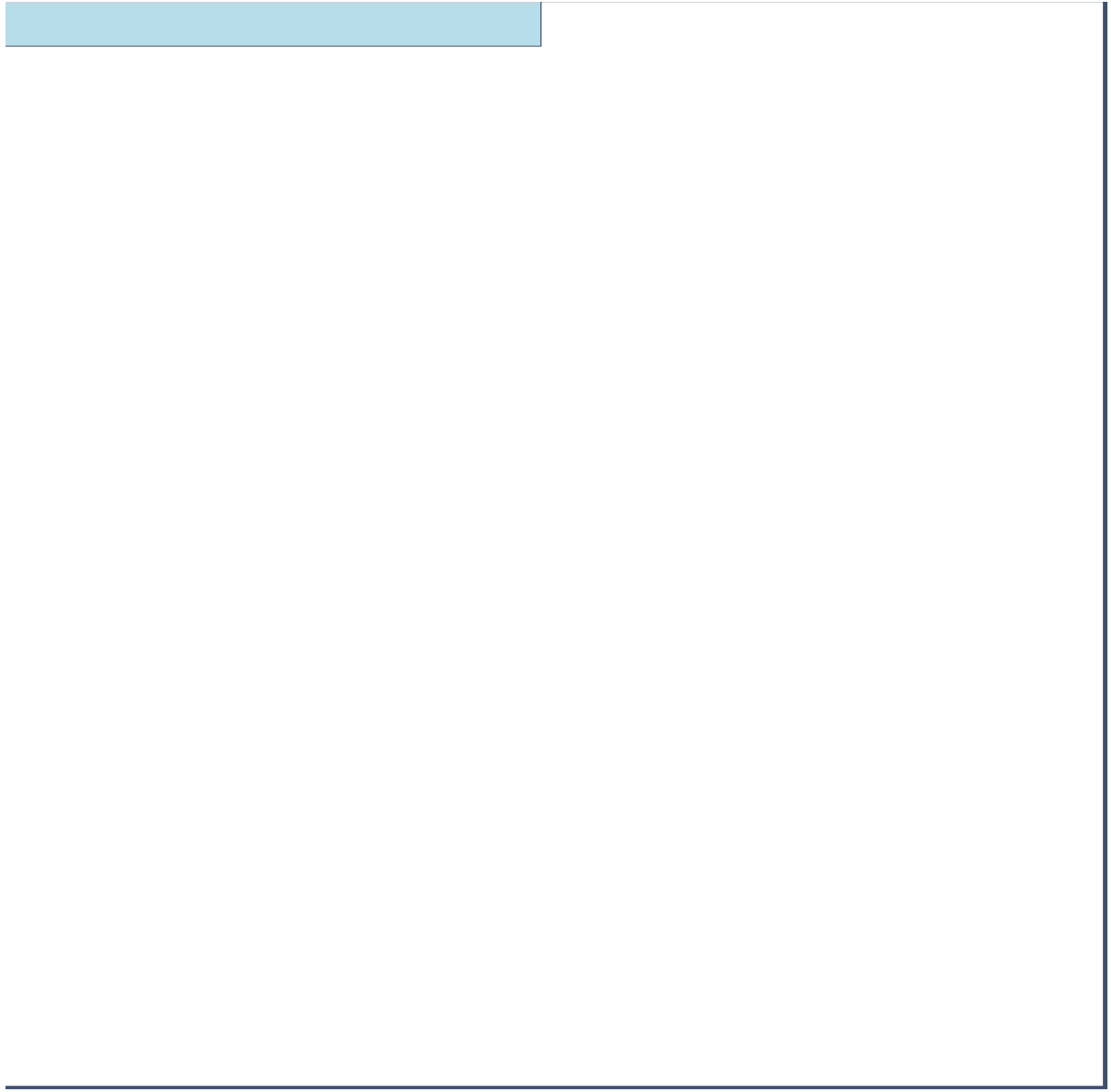
En el gráfico 1 se pueden identificar los tres niveles distintos asignados a los diferentes órganos que componen esta estructura general. El “círculo político” incluye a los ocho entes supra citados. Se debe señalar dentro de este nivel la leve diferenciación que se hace respecto de los órganos y las instancias que participan en el más alto nivel decisorio y de coordinación, incluso aquellos que lo hacen a manera de asesoría y consulta como lo son el caso de la Reunión de Vicepresidentes y el CFR-SICA. Estos órganos se representan con el color verde y la línea de contorno punteada, los otros tres entes representados con el color verde participan de este círculo político, sin embargo; en términos reales no representan un papel tan relevante en la toma de decisiones y la ejecución de las mismas (Ver Gráfico 1).

Llama especialmente la atención que el CC-SICA, a pesar de ser una entidad de gran importancia por representar a la sociedad civil centroamericana regionalmente organizada se vea formalmente sometida a la intermediación de la SG-SICA para dirigirse a los órganos e instancias del Sistema. Este es un asunto que, se verá más a fondo en una sección posterior en donde se detallarán las principales limitaciones que enfrenta la institucionalidad regional. Debe subrayarse, empero, el gran potencial de esta instancia, mismo que fue reconocido explícitamente por la Unión Europea, durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Centroamérica.

23. Recuperado el 28 de setiembre. Sitio web: www.sica.int

Otro detalle que cabe mencionar, aunque se ahondará en el mismo más adelante, es la cantidad de niveles que deben recorrer las decisiones tomadas por los entes superiores del Sistema antes de llegar a los lugares en donde deben ser ejecutadas. Esto, ya sea por la SG-SICA o bien por las respectivas Secretarías Técnicas, que deberían ser en última instancia las responsables del traslado de los mandatos sistémicos a las estructuras nacionales. Este es uno de los principales problemas que enfrenta el Sistema en su conjunto: la existencia de un “primer piso” decisonal que carece de capacidad para trasladar efectivamente sus resoluciones al “segundo piso” nacional. Ello, en detrimento de la credibilidad del conjunto institucional.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración Propia. Chaverri Céspedes, Pamela., Machado Loría, Gustavo Adolfo, & Solís Rivera, Luis Guillermo. Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012).

Los subsistemas del SICA, sus instituciones y problemas estructurales

Se debe mencionar que el Sistema de la Integración Regional gira en torno a seis subsistemas: el político, el de seguridad, el económico, el social, el ambiental y el de educación y cultura. En estas seis direcciones se orientan los esfuerzos e iniciativas integracionistas.

Al realizar un análisis detallado de cada subsistema se evidencia la complejidad que representa el engranaje institucional del SICA. También permite comprender la manera cómo esto repercute directamente sobre el flujo de la toma de decisiones en su recorrido desde el plano regional hasta las estructuras nacionales. Dicho recorrido desde el primer círculo político, y posteriormente a través de una serie de instancias no siempre bien definidas que en ocasiones parecieran duplicar sus responsabilidades, complejiza de sobremanera la dinámica estructural del sistema y dificulta una eficiente administración.

Resulta necesario entonces señalar que a partir de los seis ejes que guían los esfuerzos integracionistas, se estructuran cinco subsistemas, todos ellos con distinto número de instituciones y altos niveles de complejidad. Subsistemas que, además, sufren una serie de distorsiones que dificultan el eficaz y debido cumplimiento de las decisiones emanadas del primer círculo político. Este fenómeno afecta incluso a aquellos subsistemas en donde la cantidad de entes que los componen no es tan grande como en otros, y hace que el grado de disfuncionalidad sea igualmente elevado. Sin embargo, más allá de esto el principal problema que enfrenta el SICA, como lo veremos más adelante, radica en la débil coordinación interinstitucional.

Cabe señalar que para realizar el análisis del flujo de los mandatos y decisiones emanados desde la Reunión de Presidentes a través de cada uno de los subsistemas, se utilizaron como referencia todos los tratados, protocolos y acuerdos vinculados a los diferentes ejes de integración. También se utilizaron dos documentos fundamentales que ameritan un estudio mucho más detallado que éste, “El Sistema de la Integración Centroamericana SICA: Avances y perspectivas” y “Órganos e Instituciones del SICA: El poder de decisión en el SICA” de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana²⁴.

EL Subsistema Político

Este subsistema está conformado por dos ejes de la integración: el político y el de seguridad. Ocho instituciones principales de la estructura orgánica del SICA forman parte del eje político, el cual está compuesto por la nueva estructura institucional propuesta por el Protocolo de Tegucigalpa. Dicha estructura incluye a la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

24. Véase, Presentación Electrónica “El Sistema de la Integración Centroamericana SICA: Avances y Perspectivas” y el documento “Órganos e Instituciones del SICA: El poder de decisión en el SICA”. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

“Estas cuatro instancias gozan de autonomía funcional, en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegura la ejecución eficiente y seguimiento constante de las decisiones emanadas por la Reunión de Presidentes”²⁵.

De igual forma, son parte de este eje El Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), la Reunión de Vicepresidentes y el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA).

Es necesario indicar que el eje político, a pesar de la existencia un subsistema político específico, incide de manera directa en todos los subsistemas que forman parte del SICA, puesto que es imposible suprimir el papel que desempeña el más alto nivel político, independientemente del tema de que se trate. En adelante, al hacer referencia al círculo político principal, nos referiremos a este grupo de ocho instituciones que se encuentran presentes en todos los subsistemas, y el cual representa el primer nivel de decisión sistémico.

El eje de Seguridad se construye en torno al Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, el cual se fundamenta en la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho. Es necesario señalar que este subsistema encuentra su sustento jurídico en dos instrumentos principales, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995.

Este subsistema se encuentra conformado básicamente por el ya mencionado círculo político principal, además de los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Ministros de Defensa, el Consejo de Ministros de Gobernación y Seguridad Pública; y por el Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) en el segundo nivel de coordinación sectorial.

Además, forman parte del subsistema la SG-SICA y la Secretaría Técnica del Consejo de Ministros de Planificación (ST-CONPLAN) en un tercer nivel de coordinación. En un cuarto nivel de coordinación se encuentra la Comisión de Seguridad la cual es responsable de todos aquellos asuntos relacionados con relaciones diplomáticas, defensa y gobernación y seguridad pública del Sistema²⁶.

Para efectos de comprender mejor la totalidad del subsistema, presentamos a continuación la composición básica de la Comisión de Seguridad de la SG-SICA²⁷:

- El Salvador:
 - Ministerio de la Defensa Nacional de El Salvador (Viceministro)
 - Ministerio de Justicia y Seguridad (Viceministro)
 - Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (Viceministro)
- Costa Rica:
 - Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica (Viceministra)
 - Ministerio de la Presidencia de Costa Rica (Viceministro)
- Panamá:
 - Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá (Viceministro)

25. Recuperado el 28 de setiembre. Sitio web: www.sica.int

26. Véase, Acta Constitutiva del Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA (CONPLAN), Guatemala, 2010.

27. Recuperado el 2 de octubre. Sitio web: www.sica.int

- Nicaragua:
 - Ministerio de Gobernación de Nicaragua (Viceministro)
 - Ministerio de la Defensa Nacional de Nicaragua (Ministra)
- Guatemala:
 - Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (Viceministro)
 - Ministerio de Gobernación de Guatemala (Viceministro de Seguridad)
- Belice:
 - Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de Belice (Viceministro)
- Honduras:
 - Secretaría de Estado de Defensa de Honduras (Subsecretario)

Finalmente, en un quinto nivel participan una serie de comisiones y foros de consulta que se detallan a continuación, todo lo anterior previo a que las decisiones alcancen las estructuras nacionales como se observa en el gráfico 2.

A primera vista, el gráfico presenta de manera puntual el flujo que siguen las decisiones que emanan del primer círculo político hacia las estructuras nacionales, y el momento exacto en el que interviene cada una de las instituciones, entes, foros, etc. Sin embargo, el gran tamaño del gráfico así como el número de instituciones que intervienen, tan solo en este subsistema, advierten de lo complejo que resulta este proceso de flujo de decisiones y mandatos.

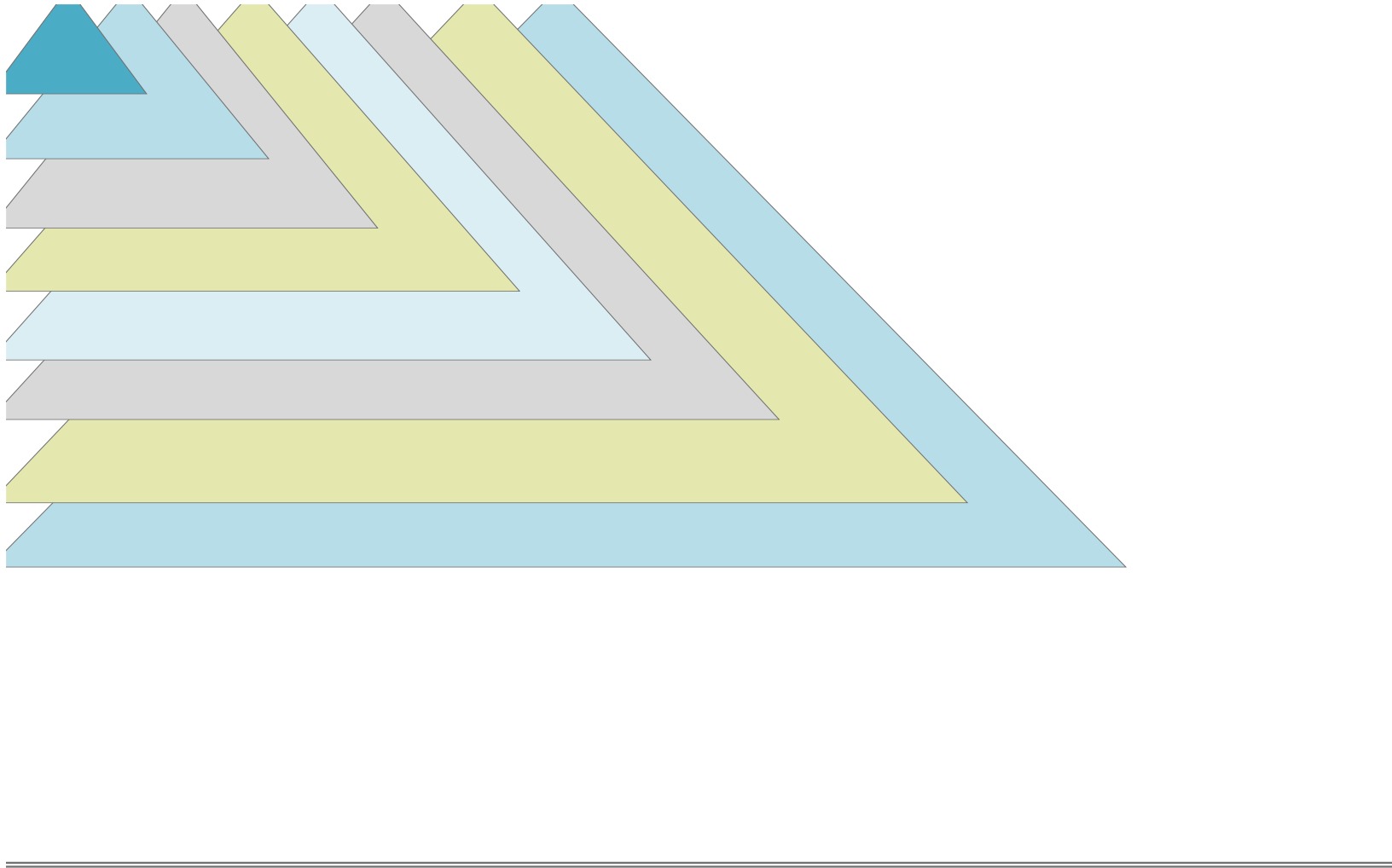
Al hacer un análisis detallado del mismo, resulta evidente cómo y cuándo se comienza a entorpecer el proceso. En una primera instancia conviene señalar las dificultades que presenta el tema de la coordinación en el primer círculo político, en tanto una vez emanadas las decisiones de la Reunión de Presidentes todo parece detenerse o, al menos, no trasladarse con suficiente rapidez a las instancias nacionales en donde la ejecución de dichos acuerdos debería ser obligatoria e inmediata cuando corresponda.

En lo referente a la interacción de este círculo político, sólo por mencionar el problema principal que enfrenta, existe un total traslape funcional, en tanto es función del Consejo de Ministros, como del CE-SICA y de la SG-SICA asegurar la ejecución eficiente de los mandatos emanados de la Reunión de Presidentes. Aunque a algunos esto pudiera parecerles un mecanismo efectivo de filtros para asegurar la ejecución precisa y fiel de los mandatos presidenciales, lo cierto es que existe una total confusión respecto de a quién corresponde dicha función en última instancia. Ello significa en algunos casos una supresión de las funciones coordinadoras correspondientes al Consejo de Ministros en favor del CE-SICA o la SG-SICA o viceversa²⁸.

Por otra parte, hay que indicar que según la normativa sistémica, corresponde, tanto al Consejo de Ministros como a la SG-SICA, coordinar las acciones necesarias para asegurar la ejecución de los mandatos generados en el seno de la Reunión de Presidentes. Aunque pareciera profundizar la problemática antes mencionada, en realidad tiene un significado aún más relevante, puesto que es en éste ámbito en donde pareciera generarse uno de los principales focos de descoordinación institucional que aqueja a la totalidad del sistema regional.

28. Véase, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Honduras, 1991.

GRÁFICO 2



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SG-SICA. Chaverri Céspedes, Pamela., Machado Loría, Gustavo Adolfo, & Solís Rivera, Luis Guillermo. Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012).

Estas limitaciones se presentan y reproducen a lo largo de los cinco subsistemas, en tanto este círculo político, como ya se mencionó, incide de manera directa en todos ellos.

En un segundo nivel, se encuentran los distintos Consejos de Ministros sectoriales.

En el caso del subsistema político, el CONPLAN tal y como lo establece su acta constitutiva, es un órgano de asesoría en la elaboración de propuestas de planificación para el desarrollo democrático e integral de la ciudadanía regional y el fortalecimiento de los procesos de integración²⁹. Esta función, sin embargo, también ha sido encomendada por el Estatuto al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En efecto, esta instancia es definida como “máximo ente de coordinación” del primer nivel, y en ese tanto debe encargarse de lo relativo al proceso de democratización y además, al igual que el CONPLAN, ejecutar y coordinar acciones en materia de integración regional³⁰.

De manera tal que se presenta aquí otro choque significativo de funciones, entre el CONPLAN, que participa en un segundo nivel y el Consejo de Ministros, el cual en un primer nivel debería asumir las funciones correspondientes a los Ministros de Planificación.

Respecto a los demás Consejos de Ministros, cabe señalar la gran similitud existente respecto de la naturaleza de los temas que atiende cada uno de ellos, en tanto todos giran alrededor del eje de seguridad y en una siguiente instancia todos interactúan y coordinan con la misma Secretaría y posteriormente con la misma Comisión. Cabría preguntarse a propósito de este fenómeno, si conviene y tiene sentido contar con tantos Consejos de Ministros de este sector. Y especialmente si ello es consistente con el hecho que dos de los países del SICA, Costa Rica y Panamá, carecen de fuerzas armadas.

En el eje de seguridad en este subsistema, se presenta otra seria disonancia precisamente en los niveles tres y cuatro de coordinación como bien se observa en el anterior esquema. En primera instancia una vez que las decisiones provenientes de la Reunión de Presidentes han sido canalizadas por los respectivos Consejos de Ministros, pasan en una siguiente instancia a la SG-SICA. Ésta, en su función de coordinadora institucional, se encargará de coordinar con las siguientes instancias para asegurar que las decisiones lleguen a los niveles nacionales a través de las instituciones especializadas, según sea el caso³¹.

Sin embargo, una vez que la SG-SICA ha canalizado el mandato proveniente del Consejo de Ministros Sectorial, pasa a una siguiente instancia, establecida dentro de sí misma, ya que la Comisión de Seguridad pertenece a la SG-SICA, lo cual presenta una doble canalización por la misma instancia en distinto nivel.

29. Véase, Acta Constitutiva del Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA (CONPLAN), Guatemala, 2010.

30. Véase, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Honduras, 1991.

31. Ídem.

Sin embargo, a pesar de esta disfuncionalidad, existe algo aún más llamativo y que distorsiona aún más el flujo de las decisiones. La Comisión de Seguridad –como ya vimos anteriormente– está compuesta básicamente por los Viceministros de las Carteras que interactúan en el segundo nivel y algunos otros que se le suman. De allí que parezca poco razonable que los asuntos resueltos por los Ministros (o incluso por los Viceministros que puedan haberlos reemplazado temporalmente) tengan que ser filtrados una vez más por quienes legalmente ostentan inclusive un grado menor de autoridad. Especialmente si se toma en cuenta que ahí no termina la cadena de consulta y coordinación de las decisiones adoptadas.

Como lo muestra el gráfico, y específicamente en el vector de Gobernación y Seguridad Pública, en un quinto nivel de interacción aparecen una serie de instituciones especializadas y comisiones. Tal es el caso de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) o el de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), por mencionar sólo dos de ellas. Respecto a éstas, es necesario señalar que si de alguna forma el flujo de las decisiones lograra sortear todo el anterior laberinto que plantea la institucionalidad actual, esas decisiones tendrán que ser sometidas a consulta, asesoría, revisión, según sea el caso y la naturaleza de dichas entidades regionales especializadas, antes de que lleguen de manera efectiva a las estructuras nacionales.

Finalmente, el gráfico presenta un cuadro en el que se incluye una serie de instancias, mecanismos y foros de consulta secundarios, carentes de personería jurídica, pero que son considerados dentro de ese esquema de consultas y revisiones antes de llegar a las estructuras nacionales. Dentro de éstos, llaman la atención algunos que parecieran tener una muy baja incidencia práctica en el diseño y puesta en práctica en el plano nacional, de las recomendaciones emanadas del primer círculo político. Tal es el caso del Observatorio e Índice de Seguridad Democrática de Centroamérica (OBSICA), o de la Comisión para la Prevención de la Violencia Juvenil sólo para mencionar algunos.

Lo resaltable de esta dinámica es que estas instancias secundarias confunden aún más el desordenado engranaje institucional centroamericano.

El Subsistema Social

El Subsistema Social se basa en el eje de integración social, al cual organiza, regula y estructura. Tiene como objetivo principal el impulso de la coordinación, la armonización y la convergencia de las políticas sociales y las demandas de los Estados miembros del SICA³². Este Subsistema, encuentra su fundamento jurídico en el “Tratado de la Integración Social Centroamericana” de 1995³³.

Está constituido básicamente por el círculo político principal, el Consejo de Ministros de Integración Social, el Consejo de Ministros de Trabajo, el Consejo de Ministros de Salud (COMISCA), el Consejo de

32. Recuperado el 28 de setiembre. Sitio web: www.sica.int

33. Véase, Tratado de la Integración Social Centroamericana. San Salvador, 1995.

Ministros de Vivienda y en un nivel distinto pero con el mismo grado de Consejo, el de Ministras de la Mujer.

En un tercer nivel de coordinación, participan la Secretaría de Integración Social del SICA (SISCA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud (SE-COMISCA), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de manera coordinada con la SISCA en materia laboral.

En un cuarto nivel de interacción, tal y como se señaló anteriormente, se evidencia una distorsión muy llamativa. El Consejo de Ministras de la Mujer es el único que interactúa en un nivel distinto dentro de este Subsistema, lo cual genera una serie de interrogantes respecto del papel real de este Consejo y la relevancia del mismo dentro del esquema institucional.

En un quinto y sexto nivel se ubican algunos Consejos Regionales e Instituciones Especializadas, las cuales en última instancia deberían tener incidencia directa sobre las estructuras nacionales. En este Subsistema, al igual que en el Subsistema Político se encuentran –aunque en menor número- varias instancias y foros secundarios de consulta que merecen la pena ser tomados en cuenta.

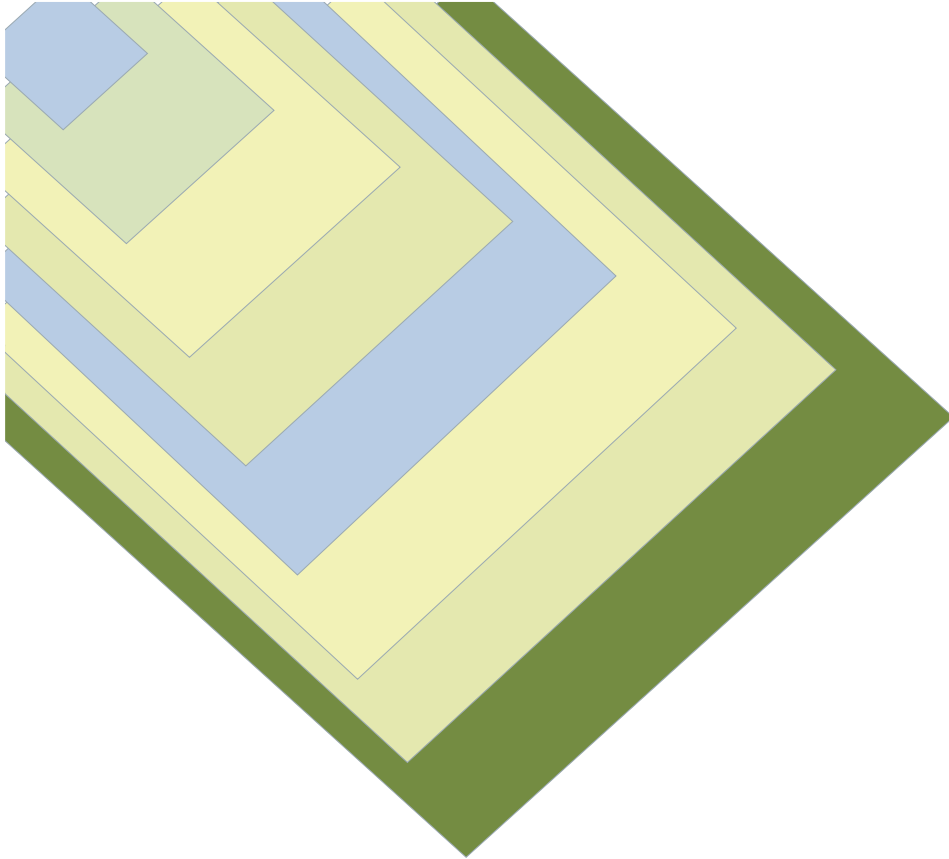
El Subsistema Social presenta, en un segundo nivel de coordinación, un Consejo de Ministros de Integración Social (CIS). Éste se integra por una variedad de representantes ministeriales de los distintos países. En el caso de Costa Rica, la delegada es la Viceministra de Vivienda y Desarrollo Social. Teniendo en cuenta que existe dentro de este mismo Subsistema un vector exclusivamente de Vivienda, esta situación demuestra cómo se presentan duplicaciones funcionales que ya fueron evidenciadas en el eje político.

Por otra parte, en el tercer nivel de interacción de este mismo vector del CIS, se encuentra la Secretaría especializada, -la SISCA- la cual padece de los mismos síntomas de disfuncionalidad e incapacidad coordinadora expresados. Sin embargo, un aspecto a resaltar aquí es la participación, ya antes mencionada en un cuarto nivel de coordinación, del Consejo de Ministras de la Mujer, lo cual genera una grave distorsión, en tanto se le ha asignado una jerarquía menor a la de la SISCA y a los demás Consejos de Ministros, ubicándola en un nivel de coordinación inferior a todas luces lesivo a sus competencias en uno de los temas más sensibles, aunque también menos priorizados, de la agenda regional.

Por otra parte el quinto nivel de coordinación del sector Salud revela una situación de absoluta indefinición funcional. También comprueba la existencia de organismos cuya naturaleza y fines son casi idénticos, y que participan de manera activa en el proceso del flujo de decisiones. Tal es el caso del Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS) y el Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISCAD)³⁴.

34. Véase, Cerdas Cruz, Rodolfo. Las instituciones de Integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición. San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

GRÁFICO 3



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SG-SICA. Chaverri Céspedes, Pamela., Machado Loría, Gustavo Adolfo, & Solís Rivera, Luis Guillermo. Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012).

Ambos entes tienen una composición muy similar y a la vez interactúan dentro de un vector muy específico. Sin embargo, su existencia y utilización como medios de consulta y asesoría en la toma de decisiones en materia de seguridad social, evita un tránsito fluido de las decisiones, complicando el flujo de éstas hacia las estructuras nacionales y sometiénolas a un proceso innecesario y repetitivo.

Destaca dentro de este subsistema, la participación conjunta entre la SISCA y la OIT en la coordinación del flujo de decisiones en materia de trabajo. Esta dinámica, aunque quizás necesaria por la naturaleza vinculante que poseen los acuerdos alcanzados en el seno de la OIT, eleva el grado de complejidad en la toma de decisiones en materia laboral. Sin embargo, la participación directa de esta Organización se justifica, contrario a otros casos en donde la participación de algunas entidades multilaterales es injustificada y carece de mayor sentido práctico.

El papel que desempeñan las Instituciones Especializadas en este subsistema se ve disminuido por el amplio número de instancias por las que deben atravesar los mandatos antes de llegar a éstas, y lograr traducirlas en resultados reales.

Cabe señalar especialmente en este Subsistema, el caso del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Pese al papel central que la formación y capacitación de funcionarios y funcionarios especializados en gestión de la integración tuvo desde los orígenes del modelo a finales de los años cincuenta, las importantes tareas que le fueron atribuidas no han podido desarrollarse a cabalidad por tres razones principales: la renuencia de muchos países de crear un servicio civil nacional y regional solvente y reconocido; la coyuntura regional e institucional que afectó el aprovechamiento de espacios que permitieran tener una presencia más activa en el marco del sistema de integración; y problemas de naturaleza administrativa que incluyeron un interinato de más de tres lustros en la Dirección de la entidad. Esa situación, que prevaleció hasta hace poco tiempo, se ha empezado a modificar en el marco de la reestructuración interna que el Instituto se autoimpuso como parte de un esfuerzo estratégico de mayor aliento, dirigido a perfilar mejor su nicho institucional dentro del SICA en el largo plazo.

Instituciones como el Instituto de Nutrición de Centroamérica (INCAP), que también resultaron del mayor interés regional en los orígenes del SICA, han sido desaprovechadas pese a contar con una orientación y un campo de acción bien definidos. La situación del INCAP, por ejemplo, es especialmente lamentable debido a que su abandono se ha producido en momentos en que los temas nutricionales y alimentarios han adquirido –merced al impacto del Cambio Climático en la zona- una relevancia inusitada para la región. Si bien esta amenaza emergente debería haber sido motivo suficiente para reactivar al Instituto, en la práctica éste fue sustituido por un programa especializado (el PRESANCA)³⁵, dedicado precisamente a esta temática pero con una gestión completamente autónoma respecto de la institucionalidad regional que debió acogerlo.

Finalmente, el gráfico presenta un pequeño número de instancias, foros y mecanismos secundarios que sirven como medios de consulta y asesoría, y que por más reducido que sea su número, contribuyen a la

35. Portal Integrado Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

distorsión y aumento de la complejidad institucional regional. Como ejemplo puede señalarse el Comité Consultivo de la Secretaría de Integración Social (CC-SISCA), del cual no se encontró mayor referencia y resultó imposible constatar la identidad de quienes los conforman.

En síntesis, la integración centroamericana sufre una crisis funcional que afecta seriamente a las instituciones que forman parte del Sistema y a su eficiencia³⁶.

El Subsistema Económico

El fin último del Subsistema Económico del SICA, es promover la Unión Económica Centroamericana. Este objetivo encuentra sustento jurídico en el “Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica”, suscrito por los Estados parte el 29 de octubre de 1993, en el cual se comprometen a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva dicha Unión Económica. Es importante señalar que se constituye para este Subsistema, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), como órgano técnico y administrativo³⁷.

Este Subsistema ocupa un plano de la más alta prioridad en la agenda regional. Sin embargo, al igual que los demás subsistemas, es víctima de una “maraña” institucional descoordinada. Lo anterior reduce y limita la generación de resultados en materia de integración económica.

Según lo establecido por el Artículo 37 del Protocolo de Guatemala, son órganos de este Subsistema: el Consejo de Ministros de Integración Económica, el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica, el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica y el Comité Ejecutivo de Integración Económica. Sin embargo, en este mismo Protocolo, únicamente se define que el Consejo de Ministros de Integración Económica estará conformado por los Ministros de Economía y los Presidentes de los Bancos Centrales de los Estados miembros; y que el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica lo integran: el Consejo Agropecuario Centroamericano, el Consejo Monetario Centroamericano, los Consejos de Ministros de Hacienda y Finanzas, Economía, entre otros³⁸.

El principal problema que presenta la estructura de este subsector es nuevamente la innecesaria cantidad de filtros y espacios de consulta y decisión subalterna a los que deben someterse las decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes. Ello, como ya se ha indicado, genera confusión y traslape funcional a lo largo del proceso. Sin embargo, este no es más que el inicio, ya que estas dificultades se enfrentan únicamente en el segundo nivel de coordinación, en el espacio de interacción de los Consejos de Ministros, quedando aún largo camino por recorrer hacia las estructuras nacionales.

36. Véase, Cerdas Cruz, Rodolfo. Las instituciones de Integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición. San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

37. Véase, Tratado General de Integración Económica. Managua, Nicaragua. 1960 y Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica. Ciudad de Guatemala, Guatemala. 1993.

38. Véase Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica. Ciudad de Guatemala, Guatemala. 1993.

En los niveles restantes, una vez que los Ministros Sectoriales han acogido los temas que les competen, comienza nuevamente un tránsito complicado hacia los restantes espacios de consulta y asesoría. En este Subsistema interactúan un total de cinco Secretarías en la coordinación de los mandatos recibidos: la SG-SICA, con su Unidad de Energía, la SIECA, la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA) y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

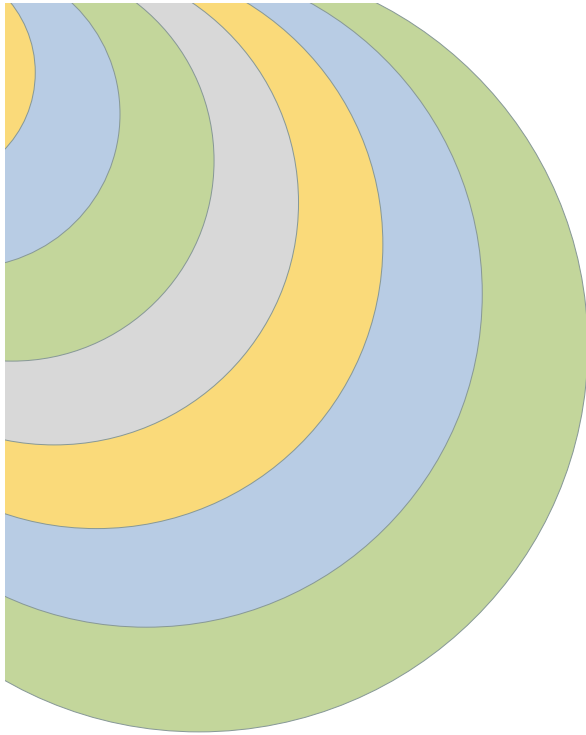
Lo anterior, inevitablemente conduce a la pregunta de si es realmente la SIECA, el órgano llamado a cumplir un papel técnico y administrativo principal como coordinador ejecutivo del subsistema en su conjunto, puede realizar eficazmente sus labores; o si más bien sólo posee injerencia parcial en temas específicos, puesto que la existencia de las demás secretarías indicaría que son éstas las que en realidad cumplen esas labores especializadas.

El Subsistema Económico posee un grado superlativo de complejidad pues es el responsable de atender temas que van desde los económicos, fiscales y monetarios, hasta los agrícolas, de hacienda y finanzas, transporte, turismo e inclusive los temas de la integración regional en materia de energía.

Es precisamente en el tema de la integración energética, donde se ubica uno de los aspectos más llamativos de la interacción institucional. Los temas de energía han sido conocidos en el segundo nivel por el Consejo de Ministros de Energía, pasan a la Unidad de Coordinación Energética de la SG-SICA, que se encarga de coordinar directamente con el siguiente nivel de interacción, donde se ubica el Consejo Director del Mercado Eléctrico Regional (CD-MER). En este nivel, el proceso se reviste de una enorme complejidad por el hecho de que el CD-MER se ve obligado a coordinar con tres entes que componen el Mercado Eléctrico Regional, de los cuales uno trasciende la esfera de la integración regional, regulada por el derecho internacional público, y se ubica en la esfera privada, lo que complica y distorsiona aún más el proceso de toma de decisiones³⁹.

39. Véanse, Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central. Ciudad de Guatemala, Guatemala. 1996 y Empresa Propietaria de la Red en Sitio web: www.eprsiepac.com **N.A.** En primer lugar, y como parte del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), encontramos a la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE), compuesta por un delegado electo por los Poderes Ejecutivos de los respectivos Estados miembros, encargado, entre otras cosas de regular el funcionamiento del mercado. Por otra parte encontramos, al Ente Operador Regional (EOR), encargado de proponer a la CRIE los procedimientos de operación del mercado eléctrico regional, ésta cuenta con personalidad jurídica propia y capacidad de derecho internacional público. Y finalmente, lo que complejiza el escenario de la unión centroamericana en materia eléctrica, es el hecho de que, no todas las empresas propietarias de redes eléctricas tienen un carácter estatal -como si lo es el caso de Costa Rica- y por lo cual, se constituye la Empresa Propietaria de la Red (EPR), que cuenta entre sus accionistas a las compañías de electricidad de cada país de América Central y la cual se describe como una empresa de capital público y con participación privada, regida exclusivamente por el derecho internacional privado. Vemos aquí, como se complejiza aún más el tránsito de los mandatos al caer en un espacio de interacción donde confluyen los intereses públicos y privados, los cuales no responden a un mismo propósito, lo que genera una importante distorsión entre los fines que busca la integración -de naturaleza totalmente pública- y los resultados, consecuentemente permeados del interés privado de las empresas propietarias de las redes centroamericanas.

GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SG-SICA. Chaverri Céspedes, Pamela, Machado Loría, Gustavo Adolfo, & Solís Rivera, Luis Guillermo. Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012).

En otro de los vectores del Subsistema Económico se encuentra el tema de transporte en una triple dimensión: aérea, marítima y terrestre. La gran cantidad de entes que confluyen en la coordinación, asesoría y aplicación de los mandatos en este ámbito es quizás la más compleja de todos los vectores de la integración. En efecto, aquí interactúan tres consejos regionales los cuales a su vez conforman otras redes de consulta, y finalmente poseen sus propios institutos de capacitación como el Centro de Formación Marítima o el Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica (ICCAE). Véase el Gráfico 4.

En el vector de agricultura se presenta una situación bastante similar a la del Consejo de Ministras de la Mujer en el Subsistema Social. Una vez que los mandatos son conocidos en el círculo político principal, son trasladados al Consejo Agropecuario Centroamericano; mismo que está conformado por los Ministros de Agricultura y Pesca de los Estados miembros, para luego ser trasladado a la SE-CAC la cual se encarga de coordinar con el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca. En éste las decisiones son sometidas en dos instancias distintas, y con distinto grado de relevancia por el nivel de coordinación en el que se ubican, pero que debido a su composición orgánica son básicamente idénticos.

Finalmente, tal y como lo muestra el Gráfico 4, existen también en este subsistema una serie de instancias, foros y mecanismos de consulta secundarios, que agravan la problemática ya señalada.

Merece especial atención respecto a estos entes secundarios, el impacto y la influencia del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica, originalmente conocido como Plan Puebla-Panamá (PM-PPP)⁴⁰. Este Proyecto, por su naturaleza y relevancia y pese a su muy eficiente administración, aumenta la dificultad de coordinación dentro del Sector, pues trasciende la esfera estrictamente centroamericana incluyendo a México, y más recientemente a Colombia.

El Subsistema Ambiental

Este subsistema cuenta con un amplio marco jurídico. Sin embargo, el sustento principal se lo proporcionan el “Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo” de 1989 y el “Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo” de 1991. Este subsistema se fundamenta en el eje de integración ambiental, y tiene como objetivo promover estrategias de desarrollo ambientalmente sustentable para la región centroamericana.

Esta tarea, aunque pudiera parecer sencilla reviste un universo de acción amplio y políticamente sensible en tanto implica la participación, por ser transversal, del total de entes, foros e instancias de coordinación y consulta de los demás ejes de integración. A pesar de que se trata de un subsistema institucionalmente pequeño -incluso su esquema organizativo parece óptimo cuando se le compara con

40. N.A. Existe mucha información respecto al Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica, sin embargo, una gran cantidad de información actualizada y el detalle completo de los objetivos y alcances de esta iniciativa se encuentran bien documentados, en el sitio web oficial. www.mesoamerica.sre.gob.mx

los demás-, la realidad es que su impacto en el conjunto del Sistema ha sido muy limitado entre otras razones por la falta de “enganches” institucionales capaces de vincularlo de forma operativa y permanente a las distintas instancias de toma de decisiones.

Como lo muestra el Gráfico 5, en el segundo nivel de este subsistema, únicamente interactúa un Consejo de Ministros de Ambiente, el cual se encarga de coordinar con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, a través de su Secretaría Ejecutiva. Esta Secretaría Ejecutiva únicamente debe coordinar con el Comité Regional de Recursos Hidráulicos -una de las Instituciones más antiguas de la integración- y con la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, compuesta por representantes gubernamentales de El Salvador, Guatemala y Honduras⁴¹.

Respecto del eje ambiental, es necesario señalar, tal y como lo muestra el gráfico anterior, la existencia de las instancias y foros secundarios que intervienen en el flujo de los mandatos. Merece especial mención, como ya se indicó, el PM-PPP⁴².

41. Véase, Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio.

42. Véase, sitio web: www.mesoamerica.sre.gob.mx

GRÁFICO 5



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SG-SICA. Chaverri Céspedes, Pamela, Machado Loría, Gustavo Adolfo, & Solís Rivera, Luis Guillermo. Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012).

El Subsistema Educación y Cultura

Este subsistema tiene por objetivo promover el desarrollo de la educación y de la cultura en los países centroamericanos por medio de proyectos regionales específicos en estos dos ámbitos. Su principal organismo es la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), la cual tiene carácter internacional regional y goza de patrimonio y personería jurídica propia, según su convenio constitutivo de 1982⁴³.

Este convenio señala los lineamientos básicos de coordinación que deben seguir las iniciativas en materia cultural y educativa. Establece que la ejecución de cualquier proyecto en este tema, es primeramente analizada y aprobada de forma preliminar por una de las comisiones técnicas de la CECC establecidas en su convenio constitutivo. Una vez que ha pasado por esta comisión, pasa a conocimiento de los Consejos de Ministros de Educación y Cultura, según sea el caso, para su aprobación definitiva. Finalmente, se envía a la Secretaría Ejecutiva de la CECC (SE-CECC) para que ésta se encargue de coordinar el financiamiento y su posterior ejecución⁴⁴.

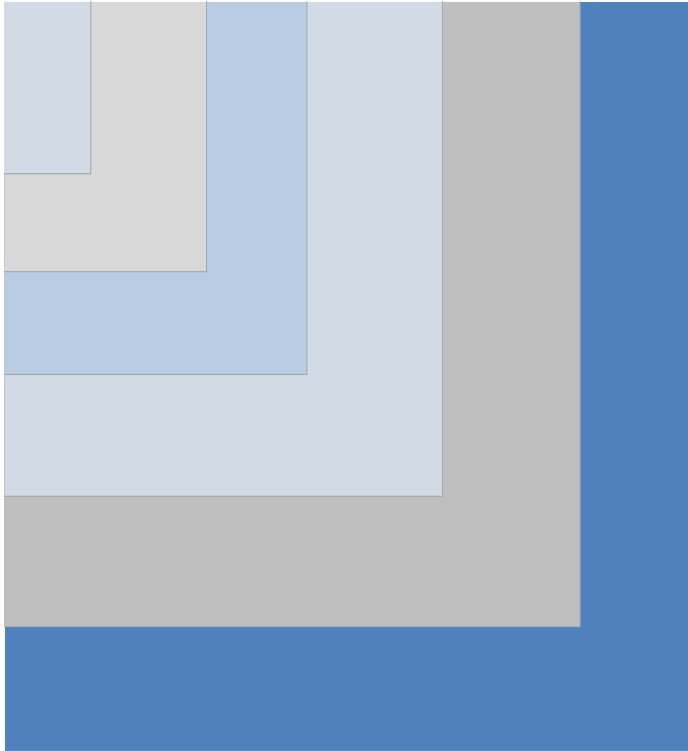
En la práctica, el flujo no ha sido tan armónico como lo plantea el Convenio, y el tránsito de las decisiones emanadas desde la Reunión de Presidentes es mucho más complicado. Al ser la SE-CECC la encargada de localizar los fondos y coordinar la ejecución de los proyectos, la baja incidencia y poca capacidad de coordinación real que han demostrado tener las secretarías, influye directamente sobre el resultado final de las iniciativas y su incidencia sobre las estructuras nacionales.

Un aspecto destacado respecto de este subsistema, es el papel que ha desempeñado el ICAP como institución de educación superior al servicio de la Integración. Aunque la normativa indica que el ICAP forma parte del Subsistema Económico y el Subsistema Social, lo cierto es que uno de los mayores aportes lo ha realizado en el marco del Subsistema Educativo. La formación de miles de profesionales en temas relacionados con la administración pública, el desarrollo, la gerencia, entre otros, todos ellos con un enfoque regional, es uno de los grandes logros integracionistas. No obstante ello, el ICAP no participa de la dinámica de coordinación establecida por la CECC.

43. Véase, sitio web: www.sica.int

44. Véase, Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Managua, Nicaragua. 1982.

GRÁFICO 6



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SG-SICA. Chaverri Céspedes, Pamela, Machado Loría, Gustavo Adolfo, & Solís Rivera, Luis Guillermo. Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012).

Los principales obstáculos

Habiendo realizado un repaso por cada uno de los Subsistemas del SICA y analizado las principales deficiencias estructurales que enfrenta su andamiaje institucional, es preciso realizar una revisión más general de estas dificultades. Para efecto de este diagnóstico, los principales obstáculos que enfrenta el flujo de las decisiones y mandatos resultantes de las Reuniones de Presidentes se han planteado en tres dimensiones de análisis: la conceptual, la de coordinación interinstitucional, y la de coordinación comunitaria-nacional⁴⁵.

Primera dimensión: Conceptual

La identificación de esta dimensión es relevante para entender las dificultades que se perciben a lo interno del círculo político principal. Precisamente es la indefinición o falta de una visión armónica de lo que es o no integración regional, lo que de manera reiterada pareciera confundir muchos de los esfuerzos por mejorar la gestión del SICA. Este aspecto ha sido abordado de manera novedosa y precisa por el IV Informe sobre el Estado de la Región, en el cual se insiste de manera muy justificada en la necesidad de diferenciar entre integración regional, coordinación interinstitucional, coordinación nacional y otros niveles de incidencia que siendo de alcance regional, no alcanzan necesariamente el estatus integracionista⁴⁶.

Al estudiar la historia reciente del proceso de integración (diferenciándolo de los debates históricos centrados en torno a la antigua noción unionista), resulta evidente que no siempre existe suficiente claridad respecto de si la integración regional es “un fin en sí misma”, o si es más bien un medio para mejorar la calidad de vida y el posicionamiento de Centroamérica en la agenda global. Ello, a partir de un “motor económico” que se fortalece por medio de la competitividad sistémica, y le permite a la región acceder con ventaja a otros mercados. De esta definición depende el interés real de los Estados miembros del SICA, y su anuencia a ponderar los intereses regionales por encima de los nacionales; el valor y competencias reales que la comunidad internacional le reconocerán al SICA y a los órganos que

45. N.A. A este respecto es necesario señalar, que la identificación de los niveles de dificultad que enfrentan las instituciones del SICA está basada en buena parte a lo propuesto por el Dr. Rodolfo Cerdas, en tanto propone una identificación en tres niveles, el conceptual, el de coordinación interinstitucional y el de la situación interna de cada institución. Sin embargo, coincidimos con Cerdas en los dos primeros niveles, y procedimos a añadir un tercer nivel distinto, principalmente por la necesidad identificada de establecer este nivel de coordinación comunitaria-nacional y por otra parte porque los alcances de este diagnóstico y la naturaleza del mismo no permiten llegar hasta el análisis de la situación actual de cada una de las instituciones del SICA, sino más bien el análisis se centra en la dinámica de interacción de éstas con las demás instituciones del sistema, y de éstas con las estructuras nacionales. Véase, Cerdas Cruz, Rodolfo. *Las instituciones de Integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición*. San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

46. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). *Cuarto Informe del Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación, 2011.

forman parte de éste, y finalmente la prioridad que otorgarán sus miembros a las relaciones comerciales y económicas entre ellos y con los demás bloques, regiones o países⁴⁷.

En lo que corresponde a la dimensión política del proceso de integración regional, es bien conocido el discurso asociado a la construcción de una “*Patria Grande*”⁴⁸. Independientemente de la importancia simbólica de esta convocatoria, principalmente centrada en torno a la figura de Francisco Morazán y cuya última expresión concreta se produjo a principio de la década de los años veinte, lo cierto es que pocos estadistas centroamericanos piensan que ésta tenga viabilidad en la hora actual. De hecho, la realidad lleva a la conclusión de que más bien los esfuerzos en materia de integración política deberían orientarse al impulso de un proceso que se active desde agendas específicas (seguridad regional, migraciones, adaptación al cambio climático, administración de justicia entre otras) más que al ejercicio declarativo imperante en otros momentos, caracterizado por acuerdos y llamamientos que utilizan de manera exaltada la retórica integracionista con discursos cargados de un exagerado optimismo⁴⁹.

El uso excesivo del discurso unionista tradicional no sólo ha generado mucha frustración y desorientación en algunos momentos álgidos de la región. También, ha afectado la distribución de recursos financieros y humanos en las distintas instituciones del sistema.

En efecto, por demasiado tiempo algunos gobiernos centroamericanos e instituciones del SICA asumieron frente al reto del financiamiento del Sistema una actitud poco responsable. La adopción del concepto “financiamiento automático” precisamente responde a esa visión basada en una premisa falsa de la absoluta responsabilidad de los Estados de financiar a la institucionalidad del SICA sin que ésta fuese sometida a adecuados mecanismos de contraloría y racionalidad administrativa y financiera. Aunque mucho se ha avanzado en ese sentido, especialmente con la creación de una entidad regional especializada en fiscalización y control, lo cierto es que la opacidad presupuestaria continúa siendo la regla en la mayoría de las instituciones y órganos del sistema regional. Tanto así, que hay entidades que se niegan a rendir cuentas a los Gobiernos, o bien invocan disposiciones reglamentarias para utilizar su autonomía funcional (como en el caso del PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia), para demandar la aportación de recursos de parte de los países, sin mostrar una disposición equivalente en el proceso de presupuestación y gasto. En cualquier caso, si bien es cierto no conviene al SICA, como ocurre en estos momentos, depender de un financiamiento mayoritariamente aportado por entidades de la Cooperación Internacional, lo cierto es que tampoco se puede pretender que éste sea enteramente soportado por los presupuestos nacionales sin que existan compromisos claros de parte de

47. Cerdas Cruz, Rodolfo. Las instituciones de Integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición. San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

48. Solís Rivera, Luis Guillermo. Costa Rica y la Unión Centroamericana, 1995 en Solís Rivera, Luis Guillermo. *La integración Centroamericana: Los factores políticos y su inserción en el sistema internacional*, en Nowalski, Jorge y Acuña, Jairo. *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?*, San José, Costa Rica: PNUD, 1998.

49. Véase, Cerdas Cruz, Rodolfo. Las instituciones de Integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición. San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

las instituciones respecto de sus planes de trabajo anuales y responsabilidades correspondientes en materia de control y gasto⁵⁰.

Segunda Dimensión: La Coordinación Interinstitucional

Este nivel se refiere a una parte más operativa dentro del funcionamiento del SICA, siendo el que tiene que ver con algunas de las principales dificultades que enfrentan las instituciones en materia de coordinación entre ellas, y con otros entes externos que participan de manera directa o indirecta en el proceso de integración regional.

Existen en este sentido múltiples traslapes funcionales, principalmente a lo interno del círculo político principal, como ya fue expuesto en la sección anterior de este diagnóstico, pero también entre algunos entes e instituciones especializadas que forman parte del Sistema. Todo esto ha quedado manifiesto en el repaso de los subsistemas y sus principales deficiencias estructurales. Por otra parte, existe poca claridad funcional, y notables duplicaciones y divergencias en cuanto a los estilos gerenciales y su forma de inserción y cooperación con el resto de las partes del sistema. Todo ello ocasiona un serio problema de liderazgo y establecimiento de jerarquías.

También se presentan casos, en los que un mismo Consejo de Ministros interviene varias veces en el mismo proceso y en diferentes niveles de coordinación; o bien, aquellos casos en los que existen varios entes que participan en la coordinación o asesoría en temas muy específicos -con una composición y naturaleza orgánica casi idéntica- enmarañando innecesariamente el flujo de las decisiones en el sistema.

Por último se debe señalar que ha existido una tendencia a extender el número de instituciones y otorgar nuevas funciones a las ya existentes. Esto ha generado una seria discrepancia entre los fines declarados, las funciones otorgadas y el número de instituciones existentes, respecto a los medios económicos y la capacidad real de atender y ejecutar las nuevas disposiciones. Como se ha indicado hasta ahora, existe una seria incapacidad funcional en gran parte de las instituciones del SICA, que se agrava cada vez que las reuniones de Presidentes toman acuerdos sin que se contemplen los recursos y responsables de hacerlos efectivos. A esto se suma la ya mencionada creación de nuevas instancias con los problemas financieros y prácticos que una tendencia tan marcada a la proliferación institucional conlleva⁵¹.

50. Ídem.

51. Véase, Cerdas Cruz, Rodolfo. Las instituciones de Integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición. San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

Tercera Dimensión: La Coordinación Comunitaria-Nacional

Este nivel representa uno de los principales obstáculos que debe enfrentar el funcionamiento institucional del SICA; un obstáculo que no ha podido subsanarse a pesar de la creación del Comité Ejecutivo del SICA, entidad concebida como enlace y “correa de transmisión” que debía asumir la articulación principal entre estos dos planos de acción sistémica.

La descoordinación entre las instituciones regionales y nacionales que participan del proceso de integración dificultan la implementación de los acuerdos alcanzados en el Sistema, y reducen significativamente los resultados tangibles y cuantificables que dichos acuerdos deberían tener en los Estados miembros.

Las disfuncionalidades que se presentan en las relaciones -entre y al interior- de las múltiples instituciones, instancias y comisiones del SICA, como ya se ha dicho, son en buena parte resultado de la improvisación que priva en el momento de su creación. También lo son la falta de planificación sistémica, valga decir, de la capacidad que el Sistema debería tener para regular su crecimiento a partir de objetivos de corto, mediano y largo plazo. En este sentido, la dependencia de los órganos e instituciones de financiamiento externo (y consecuentemente la adopción de las prioridades de los donantes y no las derivadas de los mandatos regionales), no hacen sino aumentar ese descontrol, así como profundizar la desorientación en las agendas del Istmo que con frecuencia quedan subordinadas a las de la comunidad de donantes.

En particular preocupa a este respecto la poca capacidad que muestran las instituciones responsables de dar seguimiento y en muchos casos de ejecutar los mandatos presidenciales. Ello es especialmente notorio en el caso de la SG-SICA y de las secretarías sectoriales, cuyo desempeño afecta el funcionamiento sistémico como un todo armónico.

La gran cantidad de instituciones regionales, las notorias incoherencias y disfuncionalidades en las relaciones entre éstas, los agudos desbalances entre las instituciones de creación reciente y las heredadas de tratados anteriores, así como el limbo funcional en que se encuentran muchas de las instituciones -bien establecidas pero que al momento de realizar acciones puntuales producen poco o ningún efecto sobre la totalidad del SICA-, son otras de las mayores dificultades que enfrenta el sistema de integración regional centroamericana.

Por último, la existencia de un nivel político-jurídico cargado de retórica unionista, y de un nivel práctico-organizativo caracterizado por la incapacidad funcional, producen una seria discrepancia entre lo que se pregona y la realidad que vive hoy en día el Sistema. El SICA está orientado al alcance de objetivos de una generalidad muy amplia, lo que impide de manera tangible medir la consecución de los mismos y dificulta a su vez el establecimiento de perspectivas a futuro, lo cual es hoy por hoy una de las principales carencias del sistema.

En este sentido, y a pesar de los esfuerzos que realizan las instituciones por operar eficientemente dentro del marco de los subsistemas de la integración, la labor que cumplen las Secretarías Técnicas en

el ámbito sectorial es considerablemente limitada. Como bien lo señala un diagnóstico realizado por BID-CEPAL hace más de una década, la mayoría de las instituciones del SICA no forman parte de un sistema de organización sustantiva, ya sea porque este tipo de sistema no funciona, o bien porque no es necesario⁵².

Los principales retos del SICA

Existen múltiples estudios que señalan los caminos por los que el SICA debe discurrir en los próximos años. Buena parte de ellos han sido solicitados por los Gobiernos centroamericanos, e insisten en la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación intrasistémica, al tiempo que se mejoran los procedimientos de gestión de las instituciones regionales. En todos esos estudios se subraya el papel que le corresponde a los Estados miembros del SICA, los cuales deberían aumentar su compromiso con las instituciones regionales a fin de que efectivamente puedan cumplir con sus mandatos.

Con este propósito, se debe promover en primer lugar un cambio en la dinámica expansiva que ha presentado el Sistema a lo largo del tiempo, propiciándose más bien una estrategia de simplificación del entramado institucional en el marco de un esfuerzo mayor de planificación.

El siguiente paso debería ser la valoración de las entidades que actualmente constituyen el SICA con el fin de revalidar o modificar sus mandatos, analizar la capacidad instalada que poseen para cumplir con ellos, y determinar el impacto que tienen en la construcción de una región más integrada y competitiva. Este proceso debe darse de manera ordenada pero estricta, revisando detalladamente las evaluaciones que al efecto se realicen.

Los problemas institucionales remiten inevitablemente a los desafíos que enfrenta la región en lo referente al financiamiento del SICA, así como al fortalecimiento de la formación y capacitación del recurso humano al servicio de la integración regional.

Desde una perspectiva de la llamada “nueva gestión pública”, contar con el mejor recurso humano disponible facilita la implementación de modelos gerenciales más eficientes a lo interno de las instituciones, y la inserción de las mismas en un modelo gerencial sistemático que tutele al entramado institucional, asegure el funcionamiento armónico del sistema, y guíe a la región como bloque organizado en el contexto internacional.

Es precisamente la necesidad de responder a todos estos retos lo que otorga un papel medular al ICAP. En este sentido, es opinión de los autores que el rol más importante que el Instituto tendrá en los próximos años será el de procurar para el SICA un perfil cada vez más particular, más propio. Un perfil que, adoptando las lecciones aprendidas de Europa, no lo emule pero sí lo potencie como un factor decisivo para Centroamérica. En síntesis, resulta esencial construir un proceso de integración para Centroamérica, desde Centroamérica.

52. Véase, La integración Centroamericana y la institucionalidad regional. Diagnóstico BID-CEPAL. 1997

El ICAP en el SICA: algunas aproximaciones

En definitiva, los retos que se le presentan al Sistema de la Integración Centroamericana, abren las puertas para que el ICAP ejerza un liderazgo importante y de nuevo cuño no sólo en la capacitación de recurso humano – como lo ha hecho hasta ahora y es su mandato originario- sino tomando parte de una reforma sistemática que permita simplificar el modelo organizativo seguido hasta la fecha, y consecuentemente la instalación de un modelo gerencial que facilite y agilice el funcionamiento del sistema y la coordinación interinstitucional.

A continuación se esbozan algunas líneas de acción que el ICAP podría desarrollar en apoyo a la gestión de la integración centroamericana, y que se derivan de su Plan Estratégico 2011-2015.

Formación de Cuadros

De la misma forma en que lo ha venido haciendo hasta ahora en atención a su principal mandato normativo, el ICAP seguirá apostando a un riguroso programa de formación de cuadros al servicio de la Integración. La capacitación del Recurso Humano, es necesariamente una de las herramientas más importantes para lograr dar el paso hacia un modelo de integración más eficiente en su funcionamiento, y más eficaz en cuanto a la consecución de los objetivos trazados.

Incidencia Sectorial

Tal y como lo ha demostrado el modelo actual de integración, las iniciativas que han resultado más exitosas son las que se han impulsado desde el nivel sectorial y a partir de una coordinación y cooperación interinstitucional más horizontal, pues las instituciones se han visto forzadas a coordinar entre ellas sin acudir a las instancias superiores de coordinación, logrando gestar iniciativas con un grado de incidencia mayor.

El siguiente paso en esta dirección, es intentar que los resultados repercutan sobre el conjunto del sistema y que generen un impacto positivo para la totalidad de la estructura orgánica. En este sentido, el ICAP podría contribuir con el fortalecimiento de la cooperación e integración horizontal, y de manera progresiva, contribuir con los entes llamados a coordinar para que éstos puedan ejecutar sus obligaciones de la mejor manera. Ello, permitiendo que los resultados influyan sobre el engranaje institucional, a partir de la inclusión de estos entes en los procesos de coordinación y ejecución de propuestas.

Coordinación SG-SICA/CFR-SICA

Por medio de una mayor coordinación con la SG-SICA, máximo ente de coordinación del Sistema, el ICAP podría apoyar la creación de una capacidad de acción más amplia para la Secretaría. En la medida en que el Instituto promueva el fortalecimiento del recurso humano de la SG-SICA, y capacite a sus funcionarios en la implementación de modelos gerenciales más eficaces, dotará a dicha instancia de una valiosa herramienta que le permitirá ejercer una labor más determinante dentro del sistema.

Por otra parte, la coordinación con otros entes, tales como el CFR-SICA, mismo que está llamado a ofrecer capacitación para los funcionarios regionales, permitiría al ICAP unir esfuerzos para el fortalecimiento del recurso humano en un aspecto tan importante como lo es el tema de la fiscalización; y además permitiría introducir un tema escaso y necesario como lo es el de la función pública responsable y la rendición de cuentas⁵³.

Desarrollo de Investigación

Es un interés primordial para el ICAP, la creación de programas de investigación dirigidos a la generación de conocimiento en materia de integración.

En este sentido, el ICAP, a través de la promoción de la investigación, estaría en capacidad de constituirse en un centro generador de conocimiento, capaz de entregar las guías y líneas de acción para la gestión de la integración. Esto no sólo ayudaría a mejorar y a simplificar el entramado institucional, por medio de investigación del más alto nivel orientada hacia la toma de decisiones, sino que además generaría el conocimiento necesario para iniciar la promoción de un modelo realmente centroamericano, sin necesidad de emular modelos de otras latitudes y que responda a la realidad tan particular de la región.

La incidencia sobre la totalidad del sistema y la promoción de la cultura cívica centroamericana

Finalmente, cabe señalar que las posibilidades de acción para el ICAP son muchas, pero existe un espacio muy significativo, para incidir sobre una buena parte de la base social que da vida a la integración regional. La acción de capacitación de recurso humano y de fortalecimiento de las capacidades gerenciales sobre las estructuras organizativas de la sociedad civil regionalmente organizada en el marco del CC-SICA le otorga un escenario distinto, pero muy valioso sobre el cual el ICAP podrá trabajar.

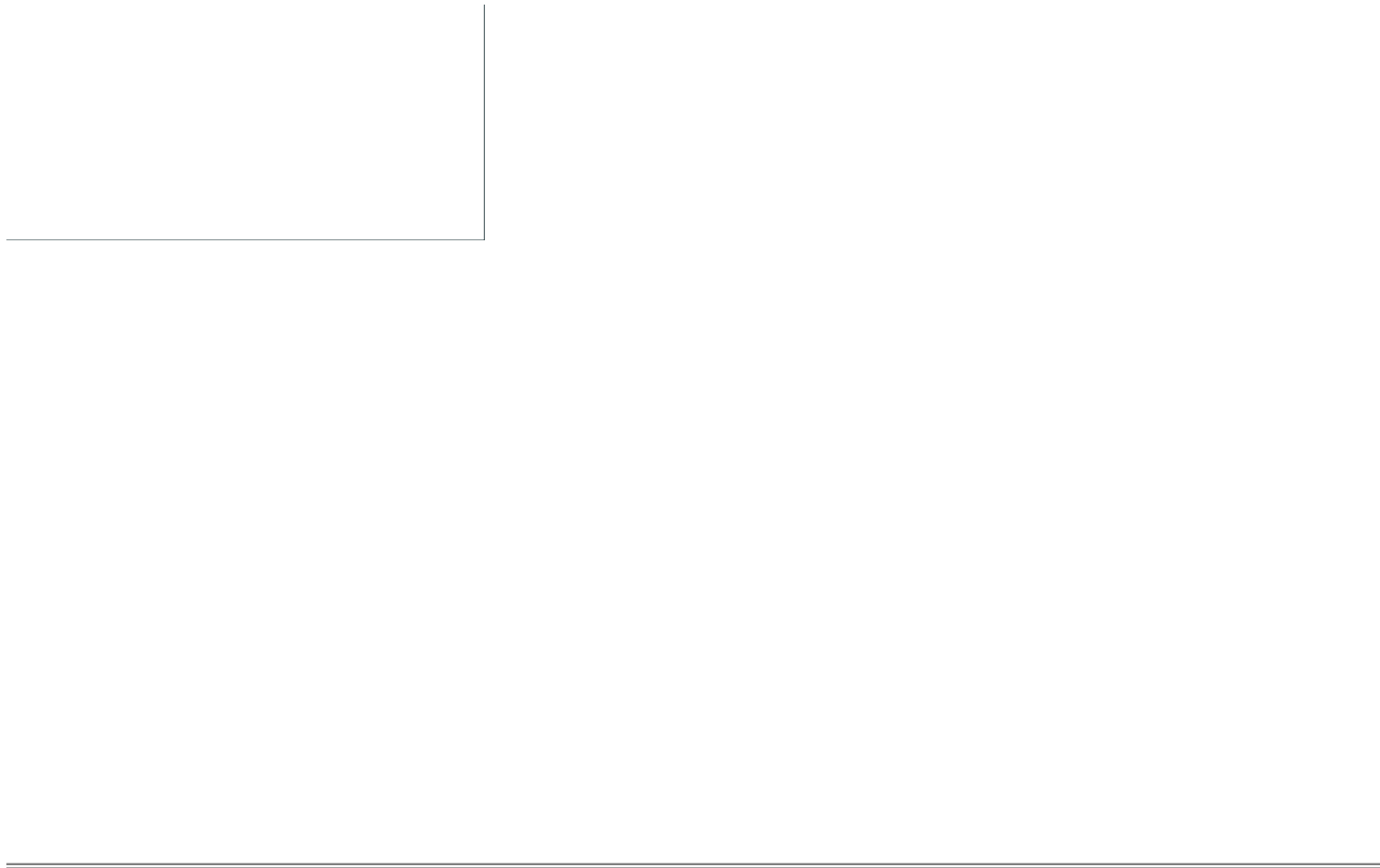
La diversidad que otorgan estos espacios no es nada despreciable y representa además una muy buena capacidad de convertir o al menos contribuir, para que la incidencia de la sociedad civil sobre la estructura y toma de decisiones en materia de integración regional, tenga un mayor grado de eficacia, al preparar mejor a quienes participan de los procesos de consulta civil.

Este es un buen canal para fortalecer la participación civil en el proceso de integración regional, desde el cual es posible incidir, para que finalmente las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes se traduzcan en resultados tangibles para los ciudadanos de cada Estado miembro.

Ante el interés del ICAP por promover la Cultura Cívica Centroamericana, este espacio presenta una mayor permeabilidad por su naturaleza estructural, y serviría como un buen puente para que estos esfuerzos lleguen realmente a la sociedad civil.

53. Véase, Acuerdo de Creación del Organismo Superior de Control del Sistema de la Integración Centroamericana. Ciudad de Guatemala, Guatemala. 2007.

GRÁFICO 7



Fuente: Adaptado de CC-SICA. Chaverri Céspedes, Pamela., Machado Loría, Gustavo Adolfo, & Solís Rivera, Luis Guillermo. Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012).

Conclusión

El repaso por los principales antecedentes de la integración regional, la composición básica del SICA, así como el análisis del funcionamiento de cada uno de los Subsistemas que lo componen, facilitó la identificación de las principales deficiencias que presenta su modelo de organización institucional. También permitió ratificar la importancia creciente que tiene la integración como horizonte histórico para Centroamérica. En efecto, esta región debe avanzar hacia grados más idóneos de integración, como parte del esfuerzo que sus gobiernos realizan en pos del desarrollo sostenible. Está claro que Centroamérica se beneficia con la integración y se perjudica cuando ésta se debilita. De allí la singular importancia de garantizar un funcionamiento más eficaz del SICA y su entorno.

Con las particularidades de cada caso, el análisis del tránsito de los mandatos por medio del complicado engranaje institucional del SICA, permitió resaltar algunas de las principales dificultades que afrontan las instituciones al intentar coordinar esfuerzos y ejecutar acciones específicas. Como ya se mencionó, este diagnóstico no intenta ser exhaustivo, sino más bien ser una provocación que permita identificar más puntos de inflexión dentro de la estructura organizativa del SICA.

Deficiencias estructurales, de coordinación, un número excesivo de instituciones -que sigue creciendo- y una mala distribución de los recursos humanos y financieros, son sólo algunas de las carencias que encontraron. Este diagnóstico además, proporcionó un panorama general de los principales retos que enfrenta el modelo de integración.

Bibliografía

Acta Constitutiva del Consejo de Ministros de Planificación de los países del SICA (CONPLAN). Guatemala, 2010.

Acuerdo de Creación del Organismo Superior de Control del Sistema de la Integración Centroamericana. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2007.

Antonio y Sotillo José Ángel. *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España. 1998.

Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Carta de San Salvador). San Salvador, El Salvador, 1951.

Centroamérica. Más allá del libre comercio. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España. 1998.

Cerdas Cruz, Rodolfo. *Las instituciones de Integración en Centroamérica: de la retórica a la descomposición*. EUNED. San José, Costa Rica, 2005.

Confederación Universitaria Centroamericana. *El libro de Centroamérica: un instrumento cívico de los pueblos*. SG-SICA/ EDUCA. 1era Edición. San José, Costa Rica, 1996.

Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. Managua, Nicaragua, 1982.

Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Cumbre Ecológica) Volcán Masaya. Masaya, Nicaragua, 1994.

El Sistema de la Integración Centroamericana SICA: Avances y Perspectivas. Presentación Electrónica. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica.

Fuentes, Juan Carlos. *Desafíos de la Integración Centroamericana*. Flacso/ICAP. San José, Costa Rica, 1989.

Herrero Acosta, Fernando. *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. Documento Síntesis. SICA/CEPAL. Centroamérica, 2004.

Instituto Centroamericano de Administración Pública. *Anuario: La Institucionalidad Regional*. SG-SICA/ICAP. Centroamérica, 1993.

La integración Centroamericana y la institucionalidad regional. Diagnóstico BID-CEPAL, 1997.

Nowalski, Jorge y Acuña, Jairo. *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?* PNUD. San José, Costa Rica, 1998.

Nueva Carta de San Salvador. Ciudad de Panamá, Panamá, 1962.

Órganos e Instituciones del SICA: El poder de decisión en el SICA. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. Centroamérica.

Preámbulo de la Nueva Carta de San Salvador. Organización de las Naciones Unidas, 1966.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). *Cuarto Informe del Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica, 2011.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tegucigalpa, Honduras, 1991.

Resolución 9 (IV) aprobada en Cuarto Período de Sesiones de CEPAL. 16 de junio de 1951.

Rodríguez Manzano, Irene. *El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid, España, 1998.

Salazar Grande, Cesar. *Instrumentos Jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana*. Segunda Edición. Centroamérica, 2010.

Sanahuja, José Antonio y Sotillo, José Ángel. *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid, España, 1998.

Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. *La Integración Centroamericana: Algunos Principios y Conceptos*. Centroamérica, 1993.

Solís Rivera, Luis Guillermo. *Costa Rica y la Unión Centroamericana*. San José, Costa Rica, 1995.

Solís Rivera, Luis Guillermo. *La integración Centroamericana: Los factores políticos y su inserción en el sistema internacional*. PNUD. San José, Costa Rica, 1998.

Solís Rivera, Luis Guillermo. *Centroamérica: La integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales*. UCR. San José, Costa Rica, 2004.

Tratado de la Integración Social Centroamericana. San Salvador, 1995.

Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio. Guatemala, 1997.

Tratado General de Integración Económica. Managua, Nicaragua, 1960.

Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1996.

Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Tegucigalpa, Honduras, 1958.

Sitios web consultados

www.mesoamerica.sre.gob.mx

www.sica.int

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorporaría como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito con la Organización de las Naciones Unidas, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Su propósito ha sido capacitar al personal del sector gubernamental y de asesorar a los gobiernos miembros, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel de doctorado, maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social, Gestión Pública y Ciencias Empresariales, las cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



Instituto Centroamericano
de Administración Pública

Teléfono

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

Fax

(506) 2225-2049

Sitio web

www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-046-0



9 789977 200460