

Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva

Francisco Santos Carrillo*

ANALIZA LA AGENDA Y EL PROCESO DE REFORMAS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SICA, DESDE 1996, PLANTEANDO LAS RAZONES PARA LAS REFORMAS, LOS CONDICIONANTES DE LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS MISMAS, VISUALIZÁNDOLA DESDE UN ENFOQUE POLÍTICO E INSTITUCIONAL, IDENTIFICANDO ALGUNOS DE LOS ASPECTOS IMPORTANTES Y CONCLUYENDO CON LAS RECOMENDACIONES DEL CASO.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACIÓN ECONÓMICA; SICA; REFORMA ORGANIZACIONAL, FUNCIÓN PÚBLICA; POLÍTICA EXTERIOR; AMÉRICA CENTRAL

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; SICA; ORGANIZATIONAL REFORM CIVIL SERVICE; FOREIGN POLICY, AMERICA CENTRAL

Introducción

La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA,

es un tema presente en la agenda de la integración desde 1996. Hasta el momento se registran hasta cuatro procesos distintos: 1997, 2004, 2009 y 2012. No obstante, como veremos en este trabajo, se podría decir que la agenda de reformas se ha incorporado de manera natural y normalizada en la agenda del SICA desde el 2010, fecha en la que la agenda de Relanzamiento de la Integración Centroamericana incorporó el Fortalecimiento Institucional como eje. Ello es debido a que la demanda de reformas ha puesto su foco, de ma-

* Doctor por la Universidad de Córdoba, España, y Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid, Investigador de la Fundación ETEA y de la Universidad Loyola Andalucía, España.

Correo electrónico:
francis.santos@fundacionetea.org

Recibido: 4 de marzo del 2014.
Aceptado: 14 de agosto del 2014.

Francisco Santos Carrillo (2014). Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 9-42, diciembre 2014 9

nera reiterativa, sobre el funcionamiento de la estructura institucional, un asunto que en realidad está sin resolver desde el primer episodio de 1997. De alguna forma, esta “*normalización de la crisis*” no deja de ser ilustrativa de la integración centroamericana actual.

El episodio más reciente se abre en la XL Reunión de Managua, de 13 de diciembre de 2012. En el numeral 14 de los acuerdos de dicha cumbre se instruye a los Cancilleres a “*llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los Órganos, Consejos y Secretarías del Sistema de Integración Centroamericana, y a presentar en un plazo no mayor de cinco meses las reformas correspondientes para garantizar su eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos de todos los Países Miembros del SICA*”. Este acuerdo se reafirma en la Cumbre Extraordinaria de Santiago de Chile, llevada a cabo el 27 de enero de 2013. Lo más llamativo de este acuerdo es que hasta ese mismo momento se había estado ejecutando la agenda de reforma anterior, es decir, la de modernización de 2009, cuyo mandato había recaído sobre la Secretaría General del SICA, SG-SICA.

En la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en San José, Costa Rica el 27 de junio de 2013, los presidentes centroamericanos adoptaron una “*Resolución sobre reformas del SICA*”, aprobando cuatro acciones de reforma específicas y haciendo un llamamiento a

continuar con el proceso de racionalización y modernización de las instituciones. Estas acciones son, en primer lugar, la implantación de un nuevo sistema de rotación en el nombramiento de los titulares de todos los órganos e instituciones del SICA, que pretende mejorar la eficiencia, la transparencia y garantizar una participación equitativa de todos los países en la gestión del Sistema. Este procedimiento ya está siendo ejecutado. Junto a lo anterior, se incluye también la aprobación del proceso de racionalización de órganos del SICA que deberá llevar a cabo el Comité Ejecutivo, el ordenamiento y seguimiento de los mandatos presidenciales coordinados por la SG-SICA y, de especial relevancia, la instrucción al Consejo de Ministros de Finanzas, COSEFIN, para elaborar un presupuesto único acompañado por una propuesta de reajuste de cuotas y arreglos de pago. Estos procesos se hallan en estos momentos en curso, debido a que están estrechamente vinculados.

Las acciones intentan dar respuesta a algunas de las debilidades crónicas del SICA. El establecimiento de un sistema de rotación en el nombramiento de cargos titulares es el cambio más audaz hasta estos momentos, aunque -a priori- la reforma que podría tener mayor impacto sobre la institucionalidad del SICA, a medio y largo plazo, es la elaboración de un presupuesto único y su correspondiente financiación por los países miembros. Dependerá de cómo se resuelva la definición del

catálogo de órganos e instituciones del SICA, puesto que ello permitirá conocer las necesidades de financiación; y hasta dónde están dispuestos a comprometerse los países, puesto que son ellos los que deberán sufragar la sostenibilidad del Sistema, más allá de que los fondos de la cooperación continúen apoyando al proceso. En principio, los antecedentes nos invitan a ser moderadamente optimistas con respecto al significado de los cambios introducidos. El proceso de modernización institucional llevado a cabo en el período anterior registró algunos avances sustanciales, aunque también notables estancamientos. Si retrocedemos a las reformas de 1997 y 2004, los resultados son todavía más desalentadores. No obstante, el actual punto de inflexión que marcan algunos programas puede ser un factor favorable al cambio.

Algunos meses más tarde, la asimilación de las primeras decisiones parece no alterar demasiado el rumbo del SICA, una muestra fehaciente del consenso existente acerca de la necesidad de cambios y alternancia. Pero insistimos en que la actual situación de normalización de la crisis institucional merece una reflexión más profunda sobre las verdaderas causas de la debilidad institucional y sobre las soluciones que aportan las nuevas propuestas de reforma que se han ido introduciendo en estos años.

El presente trabajo ofrece una reflexión sobre las reformas institu-

cionales emprendidas en el SICA desde su creación, sobre sus causas y su problemática. Intenta aportar algunas ideas para el debate desde un enfoque político, no jurídico, aunque es necesario tener en cuenta este último para obtener los materiales necesarios para el análisis. El proceso de reformas del SICA ilustra en gran medida el dilema al que la integración centroamericana se ha visto obligada a enfrentarse desde la reactivación del SICA: la creación de una verdadera comunidad más allá del libre comercio y de la cooperación puntual entre países socios y vecinos. La aprobación del marco jurídico e institucional del SICA no ha contado con un correlato claro por parte de los Estados miembros, que mantuvieron una apuesta por el intergubernamentalismo desde el principio. En el presente estudio se dan razones para esta argumentación utilizando como escenario el proceso de reforma institucional del SICA.

Inicialmente, se plantean las razones de las reformas, mostrando aspectos que estarían en el origen o que justificarían el mal funcionamiento de la integración centroamericana. A continuación, el trabajo revisa someramente las distintas etapas de la integración centroamericana, en busca de las causas que estarían condicionando el funcionamiento de las instituciones del SICA y su relación con las debilidades estructurales. El objetivo de este apartado es poder analizar si las reformas implementadas han actuado sobre dichas causas y si han mermado los

condicionamientos. En el último epígrafe se repasan los distintos procesos de reforma implementados hasta el momento, haciendo una valoración de los mismos, de tal manera que estemos en disposición de completar el cuadro de análisis. El estudio termina con las conclusiones preceptivas.

Razones para una reforma

El sistema institucional del SICA está compuesto por un conjunto de cinco tratados constitutivos de la organización política e institucional de la comunidad centroamericana¹ y por una estructura institucional compuesta por ocho órganos sistémicos, diez secretarías sectoriales y veintiséis instituciones especializadas,² dentro de un marco multidimensional (político, económico, social, ambiental y educativo y

cultural), a los que habría que añadir un variopinto cuerpo compuesto por consejos, comités, comisiones, organismos especializados, foros, redes, mecanismos y otras instancias, que algunos autores han llegado a elevar a la cifra de ciento veintidós órganos.³ Se trata de una estructura muy cuestionada que viene recibiendo críticas prácticamente desde la reactivación del proceso, allá por 1991. Suele ser descrita como desordenada, ineficaz, costosa y escasamente coordinada, adjetivos todos que pudieran tener fundamento pero que no cuentan con muchas evidencias, al menos desde el punto de vista académico.⁴

La relevancia del buen funcionamiento de las instituciones como condición del desarrollo y del progreso es un hecho indiscutible bien estudiado en los últimos años por la literatura especializada (Hodgson, 2004; Alonso y Garcimartín, 2008; Acemoglu y Robinson, 2010). Siendo así, las dificultades para el buen funcionamiento de un entramado institucional tan complejo como el de la integración centroamericana pudiera ser, por sí mismo, un obstáculo a priori para el cumplimiento del objetivo de la integración centroamericana: la creación de una comunidad de desarrollo y progreso en Centroamérica. Pero las instituciones son también construcciones sociales que articulan una acción colectiva mediante la satisfacción de unas expectativas en base a sus intereses, por más complejos y dispares que estos puedan ser. A condición de que las normas y reglas

1. Protocolo de Tegucigalpa (1991), Protocolo de Guatemala (1993), Tratado de San Salvador de Integración Social (1995), Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (1989-1991) y Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995).
2. En <http://www.sica.int/sica/instituciones.aspx> (21-2-14)
3. Ver Salazar (2013). En estos momentos, como parte de las reformas, existe un proceso en curso de confirmación y homologación del conjunto de órganos pertenecientes al Sistema, que se está llevando en el seno del Comité Ejecutivo.
4. Algunos de los análisis que se han realizado se pueden encontrar en Caldentey del Pozo, P. (1997, 2004, 2010 y 2013) y Santos, F. (2010 y 2013).

que se establezcan sean capaces de satisfacer dichas expectativas mediante la instauración de un adecuado equilibrio.

Ahora bien, tanto la percepción del mal funcionamiento de las instituciones como la actitud reformadora de los países en busca de la factibilidad del proceso han sido una constante en el devenir de la integración. Sin embargo, ni las propuestas de reforma formuladas parecen ser capaces de solventar los problemas ni la propia ejecución de las mismas suelen ser catalogadas como eficaces. Estas afirmaciones son en exceso categóricas y muy matizables, de hecho en este trabajo tendremos ocasión de señalar algunos avances significativos que se han producido en los últimos años. ¿Qué está ocurriendo entonces? ¿Por qué se percibe tan negativamente el marco institucional del SICA? ¿Por qué resulta tan difícil reformar la institucionalidad del SICA? ¿Por qué hablamos de un proceso permanentemente abierto? ¿Cuáles son los motivos que condenan al SICA a vivir en una supuesta crisis institucional permanente?

Desde un punto de vista jurídico, en los últimos años ha tenido lugar un debate relacionado con estos aspectos que ha alcanzado importantes cotas y conclusiones relevantes que se hallan muy presentes en este trabajo (Salazar, 2011 y 2013; Mejía, 2008 y 2013 y 2013; Salazar y Ulate, 2013; Miranda, 2013). No se puede decir lo mismo desde el enfoque político,

donde todavía parece necesario analizar qué otro tipo de problemática o problemáticas se encuentran presentes en la integración centroamericana que podrían estar impidiendo una mayor definición y un mejor funcionamiento de las instituciones del SICA, de tal manera que alcance cierto nivel de consenso y satisfacción.

En este trabajo se defiende la hipótesis de que existen, al menos, dos lógicas o realidades políticas que se hallan unidas inextricablemente a la integración centroamericana y cuya persistencia dificultaría cualquier tipo de reformas que no las tuviese seriamente en cuenta. Estas lógicas están relacionadas con el modo en que se define la integración y con la ausencia, hasta hace relativamente poco tiempo, de una respuesta concreta a dicha disfuncionalidad por parte de los Estados miembros. Tales condicionantes se advierten al analizar la evolución y la trayectoria político-institucional, como veremos.

Existe una lógica inicial, que es la de Esquipulas, la de la reactivación de un proceso que, en lo político, bebe de la aspiración de la democracia como vía no solo para alcanzar la paz y la construcción de un Estado de derecho, sino también el camino del desarrollo. Un desarrollo que todavía está impregnado de la herencia del desarrollismo del Estado nacional-popular latinoamericano, pero que es capaz de incorporar el nuevo enfoque multidimensional del desarrollo humano (PNUD, 1990) y poner sus miras en el éxito

del modelo europeo, basado en una visión regional. En lo económico y comercial cuenta con la herencia del Mercado Común Centroamericano, MCCA, de los sesenta, con la renovación del paradigma de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, del regionalismo abierto al servicio de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1991), que lo hace factible con la agenda del ajuste estructural de aquel momento, con la necesidad de ampliar los mercados regionales y con la incorporación a los mercados internacionales por distintas vías. El espíritu que gravita, a la postre, sobre la reconstrucción integracionista de los Tratados está impregnado de una retórica supranacional-comunitaria bajo un enfoque moderno del desarrollo, pero que debía forjarse sobre un escenario escasamente propicio, como era el de la Centroamérica post-conflicto, con altos niveles de precariedad en lo político, económico, social y una alta vulnerabilidad ante los desastres naturales. La región tenía igualmente pendiente la reconfiguración de sus alianzas y relaciones internacionales, persistiendo en el plano doméstico conflictos abiertos que podían suscitar desconfianza entre los países del Istmo.

Así pues, el marco jurídico que se adopta en el momento de la reactivación se encuentra influenciado por esta lógica, dando lugar a la creación de una integración de clara naturaleza comunitaria (Mejía, 2008; Salazar, 2010; Salazar y Ulate, 2013; Miranda, 2013). Sin embargo,

el entramado institucional que se define por parte de los países miembros responde claramente a un carácter y a unos intereses intergubernamentales, propios de una organización de derecho internacional y no de derecho comunitario. Con la excepción de la Reunión de Presidentes, claramente intergubernamental, el resto de los órganos son comunitarios formalmente como parte del sistema, y en base a ello cuenta con órganos decisorios con poder normativo. Pero están limitados por la defensa de los intereses de los Estados nacionales, que son quienes los conforman, y por tanto responden de facto a un carácter intergubernamental (Salazar y Ulate, 2013: p. 42).

Los tres ejemplos más significativos de esta disfuncionalidad los encontramos en la configuración de la SG-SICA y demás secretarías sectoriales, en el Comité Ejecutivo y en la Corte de Justicia Centroamericana. En el primer caso, se trata de órganos con intereses y funcionarios comunitarios, pero sin capacidad de decisión en las políticas o con mínima capacidad de decisión en otros ámbitos de cooperación con instituciones nacionales o de la comunidad internacional. En el caso del Comité Ejecutivo, es un ejemplo claro de cooptación, pues aunque su naturaleza jurídica es la defensa de los intereses comunitarios, en la práctica está conformado por funcionarios que representan a los intereses de los Estados nacionales y, por tanto, es en realidad un órgano intergubernamental que no cuenta con las

competencias para ejercer las funciones establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa. Por último, el caso de la Corte de Justicia Centroamericana es el más flagrante, si cabe, de esta situación de incoherencia, pues se trata del único órgano comunitario con carácter supranacional, encargado, además, de la aplicación e interpretación de la norma comunitaria, pero que no es reconocido ni está participado por todos los países miembros, con lo cual solo puede ejercer su función de manera parcial.

Por otro lado, están las cuestiones de las competencias legales y del poder normativo. Los órganos decisores del SICA cuentan con competencias y con la potestad para tomar decisiones a través de los distintos instrumentos jurídicos disponibles (Acuerdos, Reglamentos y otras decisiones y recomendaciones), que pueden incorporarse a los marcos jurídicos nacionales e incluso ser vinculantes mediante dictamen de la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ. Pero son los Estados los que se reservan estas competencias para su cumplimiento efectivo. Es decir, existe un marco jurídico de carácter regional que se superpone a algunos ámbitos de la legislación nacional (Miranda, 2013: p. 48), y por tanto, con potestad para hacer adoptar la normativa comuni-

taria a las respectivas legislaciones nacionales, pero son los Estados quienes, de manera no explícita, tienen la competencia dentro del SICA para decidir si una norma debe convertirse en comunitaria. Hasta ahora, la defensa de los intereses nacionales por parte de los Estados miembros les está llevando a optar por esta decisión solo de manera muy selectiva. La adopción de la fórmula del consenso en las decisiones de los órganos del SICA impide la autonomía de estos con respecto a los Estados miembros, “*pues basta con que uno de los Estados no esté de acuerdo para que el sistema no avance en la producción normativa* (Salazar y Ulate, 2013: 47)”.

La otra lógica es la del proceso, determinada por la falta de un proyecto integracionista claro por parte de los países miembros capaz de articular un relato al alcance de la sociedad centroamericana. Las estrategias que, en principio, debían respaldar a la integración no obtuvieron los consensos intergubernamentales necesarios para poner en marcha un conjunto de políticas que dieran sentido al SICA.⁵ No han existido políticas comunes de integración positiva que pudieran justificar la existencia de una institucionalidad comunitaria, con la excepción de la política comercial. El proyecto quedó en manos de la propia dinámica del proceso sin contar con más hoja de ruta que la proporcionada por la política comercial común. El resto había que construirlo “*mutatis mutandi*”, como se ha venido escuchando en estos últimos años; es

5. Ver SICA: Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, 1994; “Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, Harvard-INCAE, 1999; “Centroamérica 2020”, Víctor Bulmer Thomas y Douglas Kincaid, 2001.

decir, ir construyendo según se iba avanzando. Solo recientemente, con la definición de los cinco ejes de la agenda de relanzamiento y el fuerte apoyo de la cooperación internacional, se empieza a definir un catálogo de políticas públicas regionales y otros instrumentos de cooperación regional. La existencia de estas políticas es vital, puesto que no solo justifican la utilidad de una infraestructura institucional que corrija los impactos no deseados en los países por la implantación del mercado regional, sino que definen la metodología institucional del proceso de integración (Wallace, Wallace y Pollack, 2005), estableciendo las reglas del juego en base a los intereses de cada actor. El modo de hacer la integración puede ser una eficaz herramienta para restaurar la juridicidad y la eficacia del Sistema.

Tras estas razones, han brotado algunos de los rasgos más reconocidos y criticados del SICA, como una notable dispersión jurídica o el alto coste de una estructura institucional más numerosa de lo necesario. La profusión de órganos e instituciones sufre las correspondientes dificultades de sostenibilidad y de una gestión eficaz, al no poder contar con los recursos humanos y financieros necesarios. Estos se rigen por criterios de autonomía orgánica, pero suelen carecer de competencias y normas escritas. Tampoco existe una normativa del servicio civil que permita regular la definición de un cuerpo de funcionarios encargados de administrarlo con garantías de solvencia, transparencia y rendi-

ción de cuentas. El reto de la gestión (definición de estrategias, programación, estructura, procedimientos, etc.) puede parecer menor, pero se convierte en un obstáculo a menudo insalvable. De la anterior etapa de reformas surgió un inventario de órganos, instituciones y otras instancias que se elevan a un total de ciento veintidós, actualmente en fase de estudio por parte del Comité Ejecutivo. En teoría, habría que asegurarse que todas ellas estén dotadas de un conjunto de normas, reglamentos y catálogo de recursos humanos homologados por el Sistema.

En cuanto a la toma de decisiones, la Cumbre de Presidentes, que monopoliza el poder de decisión, ha provocado una expansión excesiva de la agenda regional debido a su intensa actividad, lo que complica el seguimiento de las decisiones adoptadas. Esto, conjugado con una escasa dotación y capacidad de las instituciones del SICA, ha redundado en cierto desorden y en el establecimiento de unas reglas del juego poco claras en la toma de decisiones. Un verdadero proceso de reforma debe atender prioritariamente el tema de la eficacia en la toma de decisiones del SICA. En este sentido, es necesario contar con un mayor empuje y una presencia más comprometida por parte de los países miembros, hasta ahora alejados de las dinámicas de acción debido a la inexistencia de integración positiva. La regulación del rol de las presidencias pro-tempore y de los Consejos de Ministros es fundamental para garantizar la vigencia de

los compromisos nacionales y la continuidad institucional. También es necesaria una SG-SICA que sea capaz de coordinar el proceso sin cuestionamientos. En definitiva, se trata de determinar quién debe proponer, quién debe opinar, quién debe decidir y quién debe ejecutar (Caldentey del Pozo, 2013).

Otro de los aspectos que se pueden argumentar como una razón para la reforma es el desequilibrio de intereses y poderes entre los ámbitos nacional y regional, como ya hemos argumentado anteriormente. Uno de los problemas más notorios ha sido la incapacidad para hacer converger las agendas de ambas dimensiones. Los intereses de los gobiernos, representados por los Consejos de Ministros preferentemente, suelen pesar más que los intereses regionales, defendidos por un conjunto de instituciones sin poder de decisión, que en muchos casos arrastran cierto grado de des-

prestigio, siendo tachadas de ineficaces y caras. Las aportaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional están siendo todavía insuficientes para reequilibrar esta balanza.

Finalmente, no es posible llevar a cabo un proceso de reforma que no incida en la búsqueda de un modelo de financiación adecuado. Hasta el momento, no se cuenta con mecanismos de planificación presupuestaria. La información relacionada con las necesidades de financiación emanada de las secretarías del Sistema es insuficiente y poco clara, no siendo públicos ni el volumen de ingresos -por cuotas de los países o procedentes de la cooperación internacional- ni el de gastos -tampoco la naturaleza ni las previsiones exactas de los mismos-, de manera que no es posible avanzar con fiabilidad la situación financiera a la que se enfrenta el SICA.

CUADRO 1

**APORTACIONES Y PRESUPUESTOS ANUALES
DE INSTITUCIONES SELECCIONADAS EN LA INTEGRACIÓN
EN MILES DE DÓLARES PARA EL AÑO 2007**

Instituciones	Cuota anual por país	Presupuesto ordinario anual
PARLACEN	1,700,000.0	10,200,000.00
CCJ	525,000.0	1,575,000.0
SG-SICA ¹	200,000.0	1,887,945.0
SISCA ²	38,000.0	266,000.0
CCAD	20,000.0	140,000.0
ST-CCT	18,000.0	126,000.0
SIECA ³	525,000.0	2,625,000.0
ICAP	85,000.0	510,000.0
CECC	15,000.0	105,000.0
CENPROMYPE ⁴	5,000.0	55,000.0
TOTALES	3,131,000.0	17,489,945.0

1. Con el presupuesto ordinario anual se incluye un porte extraordinario de El Salvador de USD 287,945.00. Con el presupuesto de la SG-SICA se financia otras instituciones y actividades.
 2. El presupuesto de la SISCA comprende una cuota de USD 25,000.00 para el Consejo de Integración Social, CIS, y otra de USD 13,000.00 para el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, COMISCA.
 3. Incluye USD 125,000.00 de aportes de los ministerios a cargo de la Unidad de Transporte.
 4. En el presupuesto anual incluye cuota anual de USD10,000.00 mil del BCIE y OIT.
- Fuente: Secretaría General del SICA (2008). Informe de Asistencia Técnica para el diseño de un mecanismo de financiación del SICA, elaborado por Miguel Chorro. Financiado por el Programa PAIRCA.⁶*

6. El cuadro de la fuente original contiene una errata en la unidad de medida que ya ha sido subsanada en el encabezamiento que aquí se presenta. Las cifras se ofrecen en miles de dólares y no en millones.

En la actualidad, el SICA no cuenta con un presupuesto unificado, sino que se halla desagregado por instituciones. Bajo el presunto respeto a la autonomía jurídica, se esconde en realidad una tendencia a la construcción de espacios de poder desarticulados entre sí, muy vinculados a la cultura política de la región. En otros casos, la SG-SICA es la encargada de administrar aquellas instituciones y órganos que carecen de la infraestructura y financiación necesaria para ejercer sus atribuciones de manera autónoma. En el ámbito presupuestario y administrativo esta diversidad se traduce en la incorporación de fuentes de financiación con orígenes diferenciados y normativas de gestión disímiles, que en algunos casos ha dado lugar al desempeño de actividades y servicios escasamente relacionados con la naturaleza y misión integracionista de algunas instituciones.

Los fondos procedentes de la cooperación internacional, pilar fundamental de la sostenibilidad del SICA, cuentan, asimismo, con un tratamiento distinto en cada institución. Por lo general, suelen gestionarse al margen de los presupuestos ordinarios, en lo que se suele denominar "gestión de programas de cooperación". Son programas que se materializan mediante la creación de unidades de ejecución de proyectos específicas, a las cuales se incorporan el conjunto de recursos necesarios para la ejecución de las activi-

dades y la consecución de los objetivos. Esta práctica suele ser fomentada por los donantes, que buscan de esta manera garantizar la eficacia y la eficiencia de los recursos empleados, pero que terminan contribuyendo de forma negativa a la racionalización y cohesión del Sistema.

La debilidad de esta modalidad de gestión de la cooperación internacional propicia la aparición de problemas de gobernanza sistémica de mayor envergadura. En primer lugar, la paulatina traslación de buena parte de los fondos de la cooperación internacional hacia el SICA, en detrimento de la cooperación bilateral con cada uno de los países, ha generado otro conflicto de fondo relacionado con la disputa y competencia sobre los mismos que se ejerce desde los ámbitos nacional y regional. Por otro lado, la inexistencia de mecanismos de ayuda programática y la escasez de espacios de armonización de donantes dificultan la posibilidad de racionalizar la gestión presupuestaria de los montos procedentes de la cooperación internacional. Obviamente, estos tienen sus propios intereses, pero no parece excesivamente complejo formular mecanismos de asignación presupuestaria con carácter sistémico, especialmente si se dispone de una agenda estratégica muy consensuada, como es el caso. Sí se requiere dotar de mayor cohesión al Sistema.

Condicionantes para una reforma

En el punto anterior se ha visto como existen razones para una reforma institucional del SICA, cuyo origen se encuentra en las dos lógicas que aquí se formulan como hipótesis. Veamos ahora con qué evidencias se cuentan para respaldar la tesis que se propone, qué elementos han estado presentes a lo largo de todos estos años y cómo han condicionado el proceso, de tal manera que nos permitan entender mejor qué factores están propiciando las incoherencias político-institucionales que dan lugar a las reformas.

De las investigaciones que se han venido realizando desde la Fun-

dación ETEA a lo largo de estos años, se ha definido un cuadro de periodización por etapas de la integración centroamericana desde su reactivación (Santos, 2010; Caldentey del Pozo, 2013). Su principal utilidad es la de servir de guía sistemática para el estudio y el análisis de la integración centroamericana, de tal manera que nos permita comprender un hecho puntual sin perder de vista el horizonte del conjunto. Se trata de una herramienta dinámica, abierta a la incorporación de nuevos hallazgos y reflejo, por tanto, de nuestras posiciones. En esta ocasión, nos sirve de orientación para la búsqueda de las evidencias condicionantes.

CUADRO 2

**PERIODIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA
1986-2012, TRAS LA REACTIVACIÓN DEL PROCESO.**

Fase	Reuniones	Objetivo predominante y reformas	Fechas	Tipo reuniones
Pacificación	Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar	Proceso de paz	1986-1990	Ordinarias
Renovación y reestructuración	Desde la VIII Reunión de Antigua a la XVI Reunión de San Salvador	Reactivación del proceso de integración y construcción de la institucionalidad	1990-1995	Ordinarias
Atonía	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (diciembre 2001)	Dificultades para consolidar el modelo y primer intento de reforma del Sistema	1996-2001	Extraordinarias y solo 3 ordinarias
Recuperación	Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula	Adaptación al nuevo modelo y dinamismo	2002-2008	Ordinarias y extraordinarias
Breve crisis y relanzamiento	Desde la XXXIV Reunión de Managua a la XXXVIII Reunión de San Salvador	Relanzamiento tras crisis de Honduras	2009-2012	Ordinarias y extraordinarias

Fuente: Santos y Caldentey (2010 y 2013).

La reactivación de la integración centroamericana se encontró con una región que debía afrontar la construcción de un Estado democrático de derecho de nuevo cuño en buena parte de los países, bajo condiciones difíciles, tanto a nivel político como económico. La firma de los acuerdos de paz, la alternancia de gobierno, la reconstrucción física de los países tras las guerras y la reconfiguración de las alianzas nacionales, regionales e internacionales; todas ellas requirieron dedicar esfuerzos importantes en el plano doméstico, no advirtiendo las ventajas que ofrecía un espacio regional que había dado lugar a un proceso como el de Esquipulas, desdeñado ante la falta de confianza en su efectividad y entre los propios actores. Es necesario advertir el peso de un escenario como este, o similar, en el momento de la construcción de la infraestructura institucional. La ausencia de algunos países en instituciones clave, como por ejemplo la CCJ, cuestión de manera determinante la participación en una organización comunitaria, superando los límites aceptados en un modelo de geometría variable. Esta situación se produce en fechas tan tempranas como el período posterior a la firma de los tratados (1996-2001), dando lugar a la primera crisis institucional y a la búsqueda de propuestas de reforma en una fecha tan temprana como 1997 (BID-CEPAL, 1997). Las instituciones más afectadas por esta primera crítica fueron el Parlamento Centroamericano y la Corte de Justicia, aunque también aparecen ya los

primeros problemas de sostenibilidad y eficacia.

Durante esta prolongada etapa de renovación y atonía, la reconfiguración de las alianzas económicas y comerciales fue otro factor que generó importantes dudas en los gobiernos acerca de la idoneidad de la integración como instrumento de desarrollo. El envite más fuerte tuvo lugar con la aparición en 1994 del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, promovido por los Estados Unidos, EEUU. El comienzo de las negociaciones para la firma con este país de sendos acuerdos de libre comercio y la sintonía de este discurso con otros procesos cercanos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, despertó enormes expectativas y ensombrecieron el atractivo de la integración, que se vio postergada ante la inmediatez de un potencial tratado de libre comercio con el principal socio de la región.

Otro elemento más que contribuyó a la desconfianza fue el fracaso de la primera agenda de desarrollo regional, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES. Puso de manifiesto la inmadurez en la que se encontraba la integración. Se trataba de un plan bastante ambicioso que acaparaba la práctica total de la agenda regional a corto y medio plazo, requiriendo un alto nivel de coordinación y la utilización de unos cauces institucionales, políticos y financieros de los que se carecía. En gran medida, el incumplimiento del mismo supuso el encuentro con la

verdadera realidad de la integración centroamericana.

Por si fuera poco, las catástrofes del Mitch, George (1998) y el terremoto de El Salvador (2001), condicionaron aún más la agenda. De este escenario se sale tras las conferencias de Washington, Estocolmo y Madrid, que sirvieron para convocar a la cooperación internacional en torno a un Grupo Consultivo que ofreció una salida regional a la crisis. De hecho, la propuesta de Madrid incluía un paquete de proyectos inspirados en la ALIDES, pero las actividades posteriores del Grupo terminaron por incorporarse a la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y México: el Plan Puebla Panamá, en una nueva muestra de falta de confianza en el SICA como marco para solventar los problemas del desarrollo de la región.

Poco después, la implementación de las primeras reformas, la aparición de los fondos de la cooperación internacional y el impulso de la agenda económica permitió un período de cierta recuperación (2002-2008), pese a que ya se empezaba a advertir la fragilidad de la construcción política de Esquipulas. El plano económico y comercial es el protagonista de las buenas noticias, el artífice de la recuperación a lo largo de estos años. Aunque el crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, no registraba ni el dinamismo del resto de América Latina, ni el ahorro necesario para afrontar las importantes brechas en materia so-

cial, sí es posible encontrar avances en materia comercial. La consolidación del mercado regional es lo más destacado, confirmándose como el segundo socio comercial de la región. La confianza que transmite permitió alcanzar la firma del "*Convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana*", en el 2007, el principal objetivo en materia comercial de la integración. Será un acuerdo incompleto todavía hoy en construcción, pero constituye un hito indudable. Antes, en el 2004, se completaron las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, DR-CAFTA, el instrumento comercial más importante negociado por la región, aunque terminaron siendo concluidas en la práctica de forma bilateral. Todavía, en mayo de 2006, se iniciaron las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de asociación Centroamérica-Unión Europea, en el marco de la II Cumbre Centroamérica-Unión Europea celebrada en Viena ese mismo año. Como es sabido, se trata de un convenio basado en tres pilares: un acuerdo de libre comercio, el mantenimiento del diálogo político que da continuidad al proceso de San José y un tercer eje de cooperación basado en el enfoque regional. Ya hoy finalizado, viene a confirmar la adopción de la vía "*regional*" como estrategia de desarrollo para Centroamérica.

En materia de relaciones internacionales, la irrupción de nuevas alianzas, en gran medida debido a la

influencia y a los cambios de tendencia registrados en América del Sur, constituyó la mayor novedad. El fracaso de las políticas neoliberales del Consenso de Washington había llevado a la búsqueda de nuevos paradigmas en materia de políticas económicas y de desarrollo. Esto afectó también al proceso de integración, como ya se ha indicado anteriormente, registrándose reequilibrios en las alianzas de los noventa que fueron determinantes para la evolución del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, y la Comunidad Andina, de los que esta última sale muy perjudicada. Centroamérica también será un escenario de este realineamiento, reviviendo pequeños conflictos de carácter fronterizo sobre todo, cuyas negociaciones vuelven a quedarse fuera del marco de la integración. En este período, es notoria la aparición de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA-TCP, en prácticamente toda la región, contando con mayor presencia en Nicaragua y Honduras. Pero también es necesario destacar el comienzo de la irrupción de capitales procedentes de Colombia y de la influencia política de Brasil, sobre todo en El Salvador. EE.UU y México mantienen intacta su hegemonía, aunque ciertamente con menor protagonismo político. La Unión Europea, UE, y la República Popular China son los otros actores que han incrementado la presencia en la región, si bien con un perfil más atenuado.

En medio de este escenario de realineamiento se producen dos hechos que vuelven a cuestionar las democracias centroamericanas, el segundo de ellos de extrema gravedad. En Guatemala, la escalada de inseguridad y violencia civil alcanza cotas máximas, hasta llegar a colocar bajo sospecha al mismísimo gobierno. Por su parte, en Honduras se produce un golpe de Estado que acaba desalojando al presidente Zelaya del gobierno. La crisis se extiende al SICA, que suspende la participación de Honduras como Estado miembro apoyando la resolución de la Organización de Estados Americanos, OEA, al tiempo que los países del CA-4 proceden a la suspensión del comercio con Honduras. En esos momentos, la región se encontraba en pleno proceso de negociación del marco financiero para el acuerdo de asociación con la UE, al tiempo que estaba definiendo un Plan Plurianual como marco estratégico de actuación del SICA, que seguía sin más orientación de políticas públicas regionales que las mantenidas por la inercia de cada secretaría sectorial.

La otra crisis, la económica que azotaba a la práctica totalidad de las economías desarrolladas, causaba igualmente preocupación, especialmente en un momento en el que los fondos de la cooperación internacional estaban dando ya un impulso significativo en el diseño de las distintas estrategias sectoriales del SICA, mientras que, por el contrario, estaban desapareciendo de

los espacios bilaterales. Es probable que lo anterior se encuentre en el origen del cuestionamiento de los países a la gestión de los fondos de la cooperación por parte de la SG-SICA, especialmente. Y como ocurre en cada crisis, también en esta ocasión nos encontramos con la correspondiente declaración de los presidentes llamando a la reforma institucional. Se produce en el 2009, emanada de la XXXIV Cumbre de Presidentes celebrada en Managua. En este caso, se vuelve a reconocer la debilidad del Sistema para dar respuesta a las necesidades del mismo, acogiendo otra propuesta más de Acciones y Reformas para garantizar la Modernización del SICA, instruyendo al Secretario General a la conclusión de este documento previa consulta con los Estados miembros.⁷

Esta situación se mantiene hasta la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en San Salvador, el 20 de julio de 2010. En ella, los presidentes acuerdan adoptar el marco denominado Relanzamiento de la Integración, que consigue dotar al SICA de una agenda con alto nivel de consenso en torno a cinco ejes de acción: seguridad democrática, integración económica, integración social, prevención y mitigación de desastres naturales y de los efectos del cambio climático y

7. XXXIV Reunión de Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. Managua, 29 de junio de 2009. Acuerdos, numeral 1, p. 1.

fortalecimiento institucional. Lo que en el 2010 se veía con cierto recelo, teniendo en cuenta los antecedentes, hoy se constituye por fin como una estrategia que articula con racionalidad la agenda de la integración. En los últimos años, empujados por el Plan de Acción del Relanzamiento de la Integración Centroamericana, se han producido avances en estos cinco ejes. Con un importante protagonismo de los fondos procedentes de la cooperación internacional, fundamentalmente europea y española, se impulsaron algunos procesos decisivos en materia de fortalecimiento institucional y definición de políticas públicas regionales, entre las que merece la pena destacar, por su relevancia para la región, el impulso a la Unión Aduanera o la Estrategia de Seguridad Centroamericana, ESCA.

Con todo, lo más importante es que, al parecer, los países comienzan a situar la integración entre sus prioridades. El actual proceso de reforma es una muestra de ello. El protagonismo de Guatemala y El Salvador en el Relanzamiento, el de Costa Rica y Panamá en la reforma de algunos órganos o el de Nicaragua en el Reglamento de nombramientos, así lo dan a entender. Otros aspectos, como la plena incorporación de la República Dominicana como miembro del SICA, la incorporación de Panamá a la integración económica, una mayor atención en el ejercicio de las presidencias pro-témpore, el seguimiento a las actividades del Comité Ejecutivo o a la evolución de los programas de

cooperación que se ejecutan en el Sistema, son también significativos de este interés. También la comunidad internacional se muestra interesada en la integración centroamericana, espacio donde cada vez aparecen más asuntos de interés. Solo en los últimos tres años se han incorporado hasta diez nuevos estados observadores, elevándose al número de diecinueve.⁸

En realidad, la integración centroamericana merece ponderar otros aspectos mucho más positivos que se vienen evidenciando. La integración viene demostrando ser el proceso de integración que mejor funciona, el más dinámico y saludable de América Latina. Es, sin duda, el que más acuerdos y de carácter más profundo está consiguiendo poner en marcha en los últimos años, estando en disposición de presentar algunos resultados. Una muestra de ello es que ha conseguido reunir en torno suyo el interés de todos los actores de la región, que lo ven como un proceso irreversible.

Las razones que han permitido alcanzar dicho “*consenso*” en la región sitúa a la integración regional como un marco complementario a las políticas nacionales, más adecuado que otros para apoyar el combate a algunos de los problemas estructurales del desarrollo en Centroamérica (lucha contra la pobreza y la exclusión, dualismo estructural, falta de diversificación y desarticulación productiva, gobernabilidad y democracia, destrucción de los recursos naturales, etc.). Buena parte de los actores entienden que la integración ofrece: a) mayor capacidad de intervención que los Estados nacionales en ámbitos limitados para estos; b) un conjunto de propuestas en políticas públicas de carácter multisectorial (bienes públicos regionales); c) marcos de negociación conjuntos y enraizados en la cultura política centroamericana; d) evidencias de algunas ventajas dinámicas clásicas de la integración (ampliación de mercados, desviación “positiva” de comercio, economías de escala, etc.).⁹

Paralelamente, si bien de manera un tanto fortuita, se ha ido construyendo una compleja coordinación de la política exterior en torno al SICA, que convocó, tanto a los socios tradicionales como a los emergentes de la región, dando lugar a la construcción de una diplomacia de cumbres que apunta hacia cierta regionalización de la política exterior. A ello habría que añadir los significativos avances registrados en los procesos de fortalecimiento institucional, mediante la consolidación de algunos instrumentos de progra-

8. El Sistema cuenta con un grupo de países Observadores Regionales y Extrarregionales. Los Observadores Regionales son: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos de América, Ecuador, Uruguay y Colombia. Los Observadores Extrarregionales son China-Taiwán, España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede y Reino Unido. Haití se encuentra en proceso de incorporación bajo la categoría de Observador Regional.

9. Estos datos proceden de la investigación en curso que, desde la Fundación ETEA, se está llevando a cabo a partir del Foro de Diálogos Centroamericanos, de próxima publicación.

mación, coordinación y ejecución. Todos requieren aún mayores esfuerzos, por lo que un programa efectivo de reformas que insistiera en este enfoque podría convertirse en un factor determinante para el éxito de las mismas. Sin embargo, en el horizonte reciente de la integración latinoamericana aparecen una serie de condicionantes que ponen en riesgo el desarrollo de un escenario de continuidad al que viene teniendo lugar en Centroamérica.

La nueva iniciativa de reforma llega en un momento oportuno al coincidir con una coyuntura favorable, tanto en el seno del SICA como en la propia naturaleza de la integración latinoamericana. Esta coyuntura está marcada por el cierre o finalización de distintos procesos y, por consiguiente, por la definición de un nuevo horizonte estratégico. En primer lugar, en el seno del Sistema, nos encontramos con la culminación de la agenda de la SG-SICA, marcada por la finalización del mandato del anterior secretario y por la recta final de los dos principales programas de la cooperación internacional que estaban financiando una parte importante de las actividades del Sistema: el Programa PAIRCA II y el Fondo España SICA 2010-2013. De cara a una hipotética renovación de ambos, de gran importancia debido a que financian una parte importante del fortalecimiento institucional y de las políticas y agendas sectoriales, parece razonable pensar que la negociación sea emprendida por la nueva cabeza visible de la SG-SICA. No hay que olvidar que la dinámica

creciente que se viene registrando en el diseño e implementación de esta primera generación de políticas públicas regionales es, ciertamente, positiva (Santos y Pozo, 2013). El liderazgo de la SG-SICA es crucial para la continuidad y la coordinación de estos programas con los cinco ejes de la agenda de relanzamiento de la integración.

En segundo lugar, nos hallamos ante la aparición de nuevos paradigmas en torno a la integración latinoamericana, en una nueva “*vuelta de tuerca*” acerca del relato integracionista. Las tendencias que han llegado estos últimos años desde Suramérica dan por fenecido el modelo del regionalismo abierto que había dado lugar a la reactivación de los proyectos integracionistas en Centroamérica y la Comunidad Andina, así como a la creación del MERCOSUR (Santos, 2013). De la propuesta suramericana, gestada al amparo de procesos como la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, o al proyecto de la ALBA-TCP, emerge la idea de un nuevo paradigma más centrado en la política que representaría mejor las aspiraciones de la mayoría de los nuevos gobiernos suramericanos, denominado por algunos autores como “*regionalismo postliberal*” (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010, 2012), pero también “*posthegemónico*” (Riggirozzi, 2012), e incluso “*postneoliberal*” (CRIES, 2012). La emergencia de la Alianza del Pacífico, por otro lado, pone de relieve la vigencia de la apuesta por el libre comercio en América Latina y

por un regionalismo de múltiples facetas e interpretaciones, menos institucionalizado y comprometido.

Por último, dentro de esta misma lógica, todo parece indicar que la región se enfrenta al agotamiento del modelo de desarrollo surgido de Esquipulas, del que la propia reactivación de la integración centroamericana forma una parte sustantiva. A diferencia de lo ocurrido en los últimos años en el sur del continente, y tras la desigual culminación de una serie de procesos estratégicos de relieve, tanto en lo político como en lo económico y comercial (pacificación, democratización, firma del DR-CAFTA, del Acuerdo de Unión Aduanera y del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea), la región sigue siendo muy vulnerable y dependiente, registrando todavía importantes índices de desigualdad, pobreza e inseguridad ciudadana (Martí i Puig y Sánchez Ancochea, 2014). En una América Latina cada vez más heterogénea, ya no es posible equiparar las necesidades e intereses de Centroamérica con las estrategias ni los paradigmas del resto de la región latinoamericana, incluido México. El modelo de desarrollo de Centroamérica se aleja ostensiblemente de este entorno, debido sobre todo a sus condicionamientos geoeconómicos. En este sentido, el ámbito regional ha tomado cada vez mayor protagonismo

para la mayoría de los países, como ya había vaticinado Esquipulas, convirtiéndose en un eje clave a la hora de identificar sus ventajas y desventajas (Rojas y Caldentey del Pozo, 2014). El buen funcionamiento del mercado intrarregional y las expectativas de las incipientes políticas públicas regionales hacen pensar en la idoneidad de la integración como espacio de definición de un modelo de desarrollo para Centroamérica, a diferencia de lo ocurrido en MERCOSUR o en la Comunidad Andina.

Se podría decir, tras este resumido viaje a lo largo del tiempo, que la trayectoria de la integración centroamericana en todos estos años se caracteriza por su inestabilidad y por su convicción a la vez. La inestabilidad puede deberse a las dos lógicas que estamos barajando, pero también a la desconfianza entre los países miembros,¹⁰ a las dificultades para la construcción de un Estado de derecho, al mantenimiento de litigios fronterizos, a las dudas sobre el modelo de integración, a la intervención de actores externos desestabilizadores (Sanahuja, 2012), etc. Esto es, en realidad, la interpretación de los aspectos que nos encontramos al analizar los distintos períodos por los que ha atravesado el SICA. Mientras tanto, la convicción sobre la necesidad de contar con un espacio regional de accionamiento se va haciendo, curiosamente, más firme, como se evidencia en algunas de las decisiones de los países miembros y aliados en los últimos años. La utilidad de la inte-

10. Otros autores utilizan la expresión "socio renuente" para identificar lo que verdaderamente es una actitud de desconfianza entre países socios (ver, p. e. Sanahuja, 2012).

gración como marco complementario a las políticas nacionales, más adecuado que otros, para apoyar el combate a algunos de los problemas estructurales del desarrollo en Centroamérica (Caldentey del Pozo, 2010) no ha dejado de ganar terreno. Pero es cierto que se trata de un hecho relativamente reciente. En realidad, la reputación de la integración se fragua a lo largo de otros períodos más prolongados.

Las reformas del SICA: 1996-2013

Para completar el estudio, una vez revisadas las razones de las reformas y los condicionantes del proceso, nos queda por repasar el catálogo de reformas que fueron implementadas a lo largo de todos estos años. Como ya señalábamos en la introducción, la agenda de reformas tendió a incorporarse en la agenda del SICA de manera permanente con naturalidad, sin que pueda relacionarse con períodos de crisis o situaciones extraordinarias. Este hecho dificulta en cierto modo la diferenciación de las acciones que corresponden a una u otra etapa, aunque es posible identificar el elemento diferenciador o articulador. Por tanto, a efectos de facilitar el análisis, se han delimitado cuatro períodos o procesos de reformas. Son los siguientes:

a) En 1997, una reforma basada en el informe “*Lineamientos para el fortalecimiento y racio-*

nalización de la institucionalidad regional” (BID-CEPAL, 1997), cuyos objetivos se centraron en la unificación y la racionalización del Sistema en su totalidad. Los resultados fueron decepcionantes, limitándose finalmente a las disposiciones de reforma del Parlamento Centroamericano, PARLACEN, y de la Corte de Justicia, las cuales no fructificaron.

b) En el 2004, basada en el informe de “Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional”, de la Comisión *ad hoc*. En realidad, es producto de la incapacidad de la reforma anterior para cerrar el proceso abierto con la Corte y con el PARLACEN. Puede decirse que se centró en los aspectos de coordinación del documento de Lineamientos, aunque sus objetivos fueron imprecisos. Lo más destacado fue el cierre de la reforma del PARLACEN, pendiente desde el proceso anterior.

c) En el 2009, encargada a la Secretaría General del SICA en la XXXIV Cumbre de Presidentes. Es un intento de reabrir de nuevo la agenda reformista para impulsar la integración ante el cambio de administración en la SG-SICA. Reconoce la necesidad de modernizar el Sistema para dar respuesta a las necesidades del mismo. Se ha prolon-

gado a lo largo de varios años sin una agenda muy definida, aunque la incorporación del eje de Fortalecimiento Institucional en la Agenda de Relanzamiento de la Integración, en el 2010, convierte al proceso en parte de la Agenda del SICA.

- d) En el 2012, emanada de las XL y XLI Cumbres de Presidentes, es en realidad una continuidad al proceso de modernización abierto en el 2009. El énfasis se coloca, en esta ocasión, en la necesidad de alcanzar mayores cotas de eficiencia, transparencia y participación.

En todos ellos se observan continuidades y objetivos similares, de hecho lo que destaca es la estrecha conexión existente entre cada uno de ellos: fortalecimiento, coordinación, racionalización y modernización de las instituciones, son conceptos que se utilizan por todos ellos con significados similares. En ningún momento alcanzaron relevancia otro tipo de reformas también muy demandadas, como por ejemplo la de los tratados, pese a que el proyecto de Tratado Único ha aparecido de forma recurrente y contó con fondos de la cooperación europea para estudiar su viabilidad y conveniencia. Ha tenido importantes valedores dentro del Sistema, pero ninguno de ellos pertenecía al entorno de los Estados miembros, que son quienes gestionan los órganos decisores.

Otros elementos que merecen la pena ser destacados son los grupos u órganos ejecutores, los documentos que los sustentaron o los plazos en los que se ejecutaron. En estos casos no encontramos la continuidad que sí encontrábamos en el objeto de las reformas. En las dos primeras ocasiones las reformas se encargaron a sendos grupos vinculados con los Estados, el de Representantes de Alto Nivel de los gobiernos centroamericanos y el Grupo *ad hoc*. Los expedientes infructuosos presentados por estos llevaron en la tercera etapa a elevar el encargo a la SG-SICA, un órgano sistémico. Los resultados obtenidos son mucho más satisfactorios, aunque los Estados miembros dieron muestras de su disconformidad en la etapa final de los mismos. En esta última etapa, el encargo recae nuevamente sobre las Cancillerías, quienes ya se encontraban tras los grupos específicos de las primeras fases.

En cuanto a las evidencias técnicas que las sustentan, se puede decir que el documento de Lineamientos, del BID-CEPAL, ha sido el único encargado a tal efecto. El documento de la Comisión *ad hoc* de la segunda etapa del proceso es más político que técnico, y no circuló públicamente fuera del Sistema. En el entorno de la integración se han publicado otros documentos relacionados, entre los que destaca el de Beneficios y Costos (CEPAL, 2004) y los tres informes del Estado de la Región (2003, 2008, 2011), especialmente los de 2004 y 2011, que tocaban con mayor intensidad el

tema de la integración. Pero, en general, las razones técnicas que justificaban emprender un proceso de reformas no se abrieron al debate público hasta el período de 2009 en adelante. Hasta ese momento, se podría decir que estaban basadas en la percepción del mal funcionamiento por parte de los representantes de turno de los Estados miembros y de sus asesores.

Los plazos para la ejecución son otro elemento distintivo. Por lo general, se han demorado en el tiempo, lo cual es lógico en una dinámica como la del SICA, pero puede haber sido un factor que haya influido en su ineficacia. Esto ha ocurrido en las tres primeras etapas, estando por ver el plazo de ejecución de la reforma actual, que data de poco más de un año del acuerdo de lanzamiento. Todos estos elementos, en su conjunto, han contribuido a la creación de una agenda paralela de reformas y a su normalización, lo cual ha desactivado los posibles efectos positivos procedentes de la innovación, pues se ha convertido en una actividad regulada. Sin embargo, del mismo modo, ha evitado los efectos negativos procedentes de la percepción de crisis en el sistema, que suelen acompañar a todo proceso de reforma.

La reforma de 1997 no tuvo éxito ni consiguió mejoras sustanciales. Fue encargada a un grupo denominado "Representantes de Alto Nivel de los gobiernos centroamericanos", mientras que la parte técnica

recayó en un grupo de análisis formado por el BID y la CEPAL. El documento "*Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional*" (BID-CEPAL, 1997) recoge de manera exhaustiva la problemática observada, destacando la dispersión y heterogeneidad institucional, tanto en el origen como en los niveles de participación, el crecimiento en el número que se estaba produciendo y el creciente coste en los niveles de financiación que se estaban generando.

Los primeros años de reactivación evidenciaron problemas de coordinación sistémica y dispersión de funciones entre los órganos principales. Particularmente, la ineficiencia a la hora de priorizar, dar seguimiento y ejecución a una creciente agenda de mandatos presidenciales e iniciativas estratégicas dejó patente las necesidades técnicas y de financiación del Sistema. También aparecen ya las primeras manifestaciones de distanciamiento y falta de armonización entre los niveles nacional y regional. Aunque no hay un cuestionamiento explícito, detrás de todas las propuestas subyacen las incoherencias entre la aspiración comunitaria expuesta en el diseño del marco jurídico y la verdadera intención de los países por salvaguardar las prerrogativas intergubernamentales. Llama la atención, sin embargo, el escaso espacio de tiempo que había transcurrido desde la aprobación de los Tratados.

Algunos ejemplos ilustrativos de la propuesta son los casos de la

creación del Comité de Enlace y de la unificación de secretarías sectoriales. En el primer caso, se trataba de sustituir un órgano comunitario decisorio, como eran los Comités Ejecutivos, por otro intergubernamental, cercenando de esta manera la representación de intereses comunitarios. En el caso de la creación de una Secretaría General unificada, cuestionaba de forma clara la multidimensionalidad del Sistema por una supuesta eficiencia sistémica, aunque a la vista de la evolución actual del proceso, no es posible pensar cómo podrían gestionarse la multitud de agendas existentes desde un solo órgano. Ninguna de las dos propuestas tuvo mayor repercusión.

La propuesta de la acción de reforma se situaba sobre la práctica total de órganos e instituciones del Sistema. Pero terminó reduciéndose a los dos órganos más costosos y con menos atribuciones en la agenda: la CCJ y el PARLACEN. Ambas instituciones fueron muy controvertidas desde los inicios, debido a la incompatibilidad existente entre los países miembros a la hora de entender sus respectivas competencias, atribuciones y dimensión. Tanto las propuestas incluidas en el documento de Lineamientos como las finalmente promovidas por el SICA resultaron infructuosas. Las primeras buscaban conjugar mayores dosis de racionalidad, eficacia y eficiencia. Por su parte, las propuestas que se intentaron poner en marcha parecieron responder, más bien, a un intento de reducir el coste de la estructura institucional del SICA, anticipando

las dificultades de sostenibilidad que han caracterizado al proceso a lo largo de su existencia.

En diciembre de 2003, la XXIII Reunión de Presidentes decidió abrir un proceso de revisión de las decisiones presidenciales de 1997 relacionadas con las reformas emprendidas. Poco después, en la Cumbre Extraordinaria de febrero de 2004, celebrada en Guatemala, se acordó la creación de una Comisión *ad hoc* encargada de elaborar una propuesta para el “Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”. Así, en la XXIV Reunión de Presidentes, celebrada en diciembre de 2004 en San Salvador, se aprobó un nuevo paquete de acuerdos de reforma que, en realidad, vienen a ser una continuación del proceso anterior.

En esta ocasión, se podrá finalmente cerrar la reforma de la CCJ y del PARLACEN, si bien con un alcance mucho más modesto del que se aspiraba en primera instancia. El resto de acuerdos de reformas recogen una amplia gama de mejoras en torno a problemáticas ya identificadas anteriormente, pero indicando que no requerían la reforma de instrumentos. Entre ellas destacan la activación del Comité Ejecutivo -tras desterrar la idea del anteriormente propuesto Comité de Enlace-, la revisión de la participación de los Estados en los distintos órganos del SICA, el inicio de un proceso de replanteamiento y ordenamiento institucional, la revisión del cumplimiento de los mandatos presi-

denciales, la reactivación de la comisión de secretarías, el impulso al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y particularmente del Comité Consultivo del SICA, la propuesta de creación de un órgano de contraloría del Sistema y la elaboración de una propuesta sobre la viabilidad de conformar un presupuesto único para el financiamiento de la institucionalidad regional.

Las reformas venían a incidir en una mayor coordinación sistémica. Tuvieron relativo éxito y largo aliento; en general, introdujeron mejoras en las capacidades del SICA: en la coordinación interinstitucional con la incorporación de la Comisión de Secretarías, sustitutivo de la idea inicial de unificación de instituciones; y en la constitución del Comité Ejecutivo, hecha efectiva algún tiempo después. En cuanto a su impacto más visible, es necesario destacar que consiguió atemperar la polémica con la CCJ y el PARLACEN, aunque ninguna de estas dos instituciones ha conseguido superar los niveles de impopularidad alcanzados en esta época.

El tercer período de reformas tiene su inicio en el 2009 pero, a diferencia de las anteriores, no parte de un plan global ni va a surgir de un mandato específico recogido en la Reunión de Presidentes de turno. Se trata de un conjunto de propuestas recogidas en diversos mandatos presidenciales de modernización, centrados en el principio de la eficacia. La responsabilidad recayó en la Secretaría General, impulsada por la

nueva administración. Tuvo un importante apoyo en la regularidad que muestra el proceso y en el pragmatismo desde el que se afrontó, además del papel de coordinación del Comité Ejecutivo.

El programa de modernización de la Secretaría giraba en torno al Plan Plurianual 2009-2011. Dentro de este proceso, se pusieron en marcha otras dos propuestas complementarias con un claro afán reformista: la propuesta de Tratado Único y el documento de "Lineamientos para el establecimiento del mecanismo de financiamiento autónomo". Unos y otros se vieron frustrados por la aparición de la crisis de Honduras y la posterior aparición de la propuesta de relanzamiento de la integración centroamericana, que dará lugar al Plan de Acción del SICA, vigente actualmente.

De cualquier manera, generó avances importantes en la modernización del Sistema, especialmente en el seno de la SG-SICA. En esta, se llevó a cabo una reforma del organigrama y de las funciones de dirección; se crearon las direcciones de Planificación y de Seguridad Democrática; se revisaron los procesos administrativos en la Dirección de Finanzas; y se impulsó el trabajo de la Asesoría Jurídica, que ofreció muy buenos resultados. También se mejoró en la definición de normativas y en los mecanismos de seguimiento de mandatos presidenciales y en los de fiscalización, consiguiendo activar el Consejo Fiscalizador Regional, CFR. El apoyo de la cooperación

internacional, a través del Fondo España SICA y del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA, de la Unión Europea, fue determinante, ambos con un importante componente de fortalecimiento institucional.

En la actualidad, nos encontramos ante un nuevo impulso reformista que debe ejercer de cierre a esta larga etapa de ajuste institucional. La inclusión del Fortalecimiento Institucional como un eje estratégico de la Agenda de Relanzamiento hace permanente la actuación sobre los distintos órganos e instituciones del Sistema, adaptándolas a la dinámica de la integración. Aunque un proceso de fortalecimiento institucional regular no es excluyente de un proceso de reforma, sí se puede pensar que termina por normalizarla. No se puede hablar ya de las reformas del SICA como una agenda extraordinaria o representativa de una crisis sistémica, sino más bien de una permanente adaptación a las dinámicas institucionales del SICA, lo cual parece una acción bastante razonable. Pero esta normalización significa también que las actuaciones en el fortalecimiento institucional no pueden ya ser designadas como reformas, puesto que forman parte de la propia agenda. Además, la reciente coincidencia con la renovación de los cargos en un buen número de órganos contribuye a racionalizar el proceso, puesto que delimita la responsabilidad y la sitúa temporalmente en un período administrativo determinado, permitiendo una mayor capacidad de planificación.

La XL Cumbre de Presidentes celebrada en Managua a finales de 2012 instruyó a los cancilleres a una profunda y exhaustiva evaluación de todos los órganos del SICA, y a presentar en un plazo no mayor de cinco meses las reformas correspondientes para garantizar la eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos de todos los países del SICA, comenzando por una nueva revisión del estado de cumplimiento de mandatos presidenciales. Llama la atención este mandato, puesto que en esos momentos aún estaban siendo ejecutadas algunas de las acciones reformadoras correspondientes a la etapa anterior. Y, lo que es más, existía ya un trabajo de fortalecimiento institucional que había sido incluido como eje de la Agenda de Relanzamiento. Solo cabe pensar que los Estados no mostraran su acuerdo con el proceso de reformas que se estaba llevando o que lo consideraran como una actividad propia del eje de fortalecimiento. En todo caso, nos muestra la delgada línea existente entre uno y otro aspecto.

La pasada XLI Cumbre, celebrada en junio de 2013, aprobó la correspondiente resolución sobre la reforma, en este caso mediante los nombramientos de los máximos dirigentes de las secretarías por el sistema de rotación, la aprobación de la propuesta del Comité Ejecutivo de órganos que componen el SICA, el ordenamiento de los mandatos presidenciales o el borrador de presupuesto único equitativo con ajuste de cuotas.

La medida sobre la asignación de cargos dirigentes de los distintos órganos por rotación entre los países miembros tiene elementos positivos y otros no tanto. Mejora la participación de los países, haciéndolos responsables de la gestión, pero eso no garantiza la idoneidad. De cualquier manera, no empeora el modelo anterior, exento de criterios de regulación.

La aprobación por parte del Comité Ejecutivo del plantel de órganos que conforman el Sistema es una necesidad apremiante que por sí misma puede aportar una importante dosis de orden, coherencia y rigor al Sistema. Tras los avances realizados desde la Asesoría Jurídica durante el pasado ejercicio, no debería demorarse en el tiempo, sobre todo porque está directamente relacionada con la elaboración del borrador de presupuesto único, otro reto de envergadura para los Estados miembros. Algo similar podría decirse acerca del ordenamiento de los mandatos presidenciales, con el que se trabaja también sobre avances sustanciales.

En definitiva, el período 2013-2016 deber ofrecer resultados de forma inexcusable. Pero no está claro que ello vaya a ser posible. Sigue faltando un posicionamiento político público por parte de los Estados miembros sobre los verdaderos objetivos de la integración y sobre el funcionamiento de la gobernanza del SICA. Las últimas decisiones de los Presidentes parecen avanzar en este sentido. Su

apuesta por una gobernanza de cooperación intergubernamental en una serie de temáticas donde se pueden alcanzar consensos a partir de intereses comunes parece más clara que nunca. La integración no debe girar sobre las instituciones sistémicas sino sobre las políticas.

Un autor como Caldentey del Pozo (2013 y 2014), buen conocedor del proceso, señala otra batería de problemas que debe resolver el Sistema con cierta urgencia para garantizar el éxito en este nuevo período, algunas de las cuales se contemplan ya en el horizonte del SICA. Un comentario sobre su diagnóstico quedaría como sigue:

- El funcionamiento de la CCJ, indispensable para garantizar la juridicidad del proceso. Es esencial que los Estados miembros respeten su rol pero también que sus responsables faciliten un proceso de autorreforma que elimine las competencias que no son indispensables para la integración y que ahuyentan a los estados miembros, así como que acepten medidas de racionalización de su estructura.
- Las instituciones del Sistema plantean problemas de gestión pública eficiente: administración separada y heterogénea, ausencia de normativa del servicio civil centroamericano, gestión de recursos humanos, etc. La aprobación del catálogo definitivo de órganos

del SICA debe garantizar que estas debilidades sean solventadas.

- La ausencia de un presupuesto único del Sistema y de mecanismos regulares y transparentes de elaboración, aprobación y seguimiento presupuestario son, en estos momentos, obstáculos insalvables para normalizar el funcionamiento del SICA.
- Resulta, por tanto, imprescindible poder contar con un mecanismo de financiación estable y suficiente del Sistema. Sin él no es posible plantear una gestión pública eficiente. El debate está más abierto que nunca, pues existen diversas posibilidades más allá de las cuotas nacionales.
- La creación de un espacio de armonización y coordinación de socios y donantes del SICA puede ayudar a encontrar dicho mecanismo de financiación.
- Se hace necesario, igualmente, garantizar el funcionamiento regular de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas. Solo de esta manera se alcanzará la legitimación y el grado de confianza necesaria sobre el proceso.
- Los aspectos anteriores deben culminar con una revisión eficiente de la asignación de

competencias que vayan más allá de la naturaleza de sus actos: revisar los reglamentos que definen la toma de decisiones; los procesos de negociación, ejecución y seguimiento; o la vinculación de la participación de las administraciones nacionales en los proyectos de índole regional, tales como la puesta en marcha de políticas regionales o procesos similares.

Conclusiones

En el presente trabajo se ha estudiado el proceso de reformas institucionales que han tenido lugar en el SICA desde 1996. Se ha realizado desde un enfoque político e institucional, atendiendo a tres aspectos: las razones que dieron lugar a las reformas, los condicionantes de la integración centroamericana como argumento explicativo y un breve recorrido por los distintos episodios de reforma que se han identificado.

La hipótesis que se plantea advierte la existencia de una doble lógica o realidad política que estaría incidiendo en el proceso sin cuya advertencia resulta difícil resolver los problemas estructurales que aquejan al Sistema por más que se introduzcan reformas. Una primera sería la incoherencia entre un marco jurídico de inspiración comunitaria y unas instituciones diseñadas para responder a una retórica intergubernamen-

tal. La segunda realidad es la inacción política a lo largo del proceso, debido a la inexistencia de una política de integración clara por parte de los Estados miembros.

Se ha pretendido evidenciar la existencia de un claro desarreglo entre la naturaleza jurídica y la institucional del conjunto de instituciones del SICA, un desajuste entre lo jurídico y lo político, entre la aspiración ideal y el pragmatismo de la realidad. El Sistema cuenta con una estructura institucional compuesta por órganos comunitarios que no están integrados por funcionarios comunitarios y que, por consiguiente, no defienden los intereses comunitarios.¹¹ Esto significa que el poder real y efectivo se encuentra en manos de los Estados, también la responsabilidad sobre la integración centroamericana. Pero los Estados miembros, como rectores de los órganos comunitarios, no han sido capaces de crear un proyecto político claro, como sí existió en la década de los sesenta, ni tampoco supieron articular estrategias capaces de promover la integración positiva mediante políticas públicas regionales que respondieran a las nuevas necesidades de un mercado regional integrado y justificaran la creación del SICA. Sin políticas que la identificaran, proyectó una imagen de ensimismamiento, de ser un fin en sí misma, y no ha sido reconocida como un instrumento de desarrollo

complementario para los países de la región. De la misma manera, sin políticas que visibilizaran e identificaran los intereses del conjunto de actores afectados por la irrupción del mercado regional, se propició que la integración se viera como una cuestión meramente intergubernamental, que afectaba únicamente a los intereses nacionales. Pero nada más lejos de la realidad, puesto que las regulaciones nacionales no pueden hacer frente a los problemas resultantes del libre movimiento transfronterizo de capitales y mercancías.

Si bien parece posible hacer funcionar el Sistema manteniendo la incoherencia entre el marco jurídico y el institucional, no parece posible hacerlo sin la existencia de un conjunto de políticas regionales que lo justifiquen. De hecho, se argumenta que es el ejercicio de estas políticas el que ofrece la metodología que permite operar al Sistema a pesar de la existencia de dicha incoherencia, como se observa en los últimos años. Ello es debido a que las políticas públicas actúan como espacios donde se equilibran los distintos intereses de los actores, permitiendo definir las reglas de juego que están dispuestos a aceptar. Solo en los últimos años han empezado a surgir procesos de políticas públicas regionales o similares. Y ha sido este interés el que podría estar detrás de los avances registrados en el proceso en dicho período.

A lo largo de la trayectoria del SICA existen razones que justifican la implementación de sendos proce-

11. Con la excepción ya señalada de las Secretarías, sin capacidad decisoria sobre el Sistema.

sos de reforma, debido a que el funcionamiento de los órganos e instituciones del SICA registran debilidades objetivas. Sin embargo, durante buena parte del proceso, el Sistema no ha contado con los incentivos ni con los instrumentos necesarios para implementar procesos de reforma eficaces.

También existen condicionantes de otra índole, ajenos o al menos no achacables directamente a la integración, que han afectado al funcionamiento óptimo de las instituciones del SICA. Aspectos como la desconfianza entre los países, los dispares niveles de desarrollo de los países miembros, el mal funcionamiento de las instituciones nacionales, las dificultades en la reconstrucción del período post-Esquipulas, las catástrofes naturales o la injerencia de agentes externos, entre otros.

En cuanto a los distintos procesos de reforma registrados desde la creación del SICA, destaca la notable uniformidad en su catálogo de propuestas, tanto en lo que se refiere a los órganos como en lo que se refiere a las medidas. Nos da una idea de la pervivencia de una problemática que no termina de resolverse, quizás por la ausencia de un diagnóstico más certero. El hilo conductor ha sido la irracionalidad del Sistema, el mal funcionamiento y el alto coste, en general. Pero las evidencias que respaldan con rigor dichos argumentos son escasas y desactualizadas en algunos casos. Esto hace pensar que el Sistema funciona peor y es menos eficiente.

El protagonismo a la hora de identificar la necesidad de reforma, implementarla, darle seguimiento y evaluarla ha corrido a cargo de los Estados miembros, con la excepción del período de 2009, que recayó en la SG-SICA. Por lo general, estos han confiado su definición a grupos específicos convocados *ad hoc*, pero no ha existido un debate público que valorara las intervenciones. La excepción es la etapa bajo la responsabilidad de la SG-SICA, donde sí se consiguió abrir un debate que convocó a una parte de la comunidad de expertos y técnicos conocedores de la integración centroamericana. Los logros y avances de este período son reveladores.

Los procesos de reforma han dejado de ser una agenda específica sustantiva, incorporándose virtualmente a la agenda estratégica del SICA. Las reformas no se asocian ya a una situación de crisis. La normalización de las acciones de intervención en los órganos y estructura del SICA a partir de la definición del Fortalecimiento Institucional como un eje de la Agenda de Relanzamiento la aleja de cualquier consideración de situación extraordinaria o crítica, como sí fue considerada en los primeros episodios. Esto es un hecho positivo, puesto que el cambio y la adaptación institucional es una cualidad exigida por la dinámica de funcionamiento del Sistema. Es también motivo de mejora en la imagen del SICA.

En el período 2009-2013 se han alcanzado mejoras en los pro-

cesos de fortalecimiento y reforma institucional. Pero todavía existen debilidades importantes y deficiencias que corregir. La etapa que se ha abierto recientemente debe impulsar definitivamente las transformaciones necesarias. Entre las que deben enfrentarse de manera prioritaria estarían: a) el desequilibrio de poder entre lo nacional y lo regional, favorable al primero; b) la inexistencia de un conjunto de reglas claras en la toma de decisiones; c) la urgente definición del catálogo de instituciones y órganos pertenecientes al SICA; d) la dotación de un presupuesto unificado para el Sistema; y e) la insuficiencia de capacidad en las instituciones regionales, especialmente en lo referente a la gestión de los recursos humanos y a la gestión presupuestaria.

En definitiva, los dilemas que enfrenta la integración centroamericana de cara a este nuevo período son ahora más atenuados. Las reformas experimentadas a lo largo de todos estos años nos permiten confirmar la renovación de la apuesta por el intergubernamentalismo. Aunque persisten los desajustes institucionales con algunos aspectos del marco jurídico vigente, no parece que sean un factor determinante para la obstaculización del proceso. En este sentido, la puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas sectoriales de carácter regional -de las cuales la Unión Aduanera o la Estrategia de Seguridad Centroamericana podrían ser los ejemplos más ilustrativos, aunque no los únicos- es una condición indispensable, puesto

que permite contar con instrumentos que intentan resolver el impacto propiciado por la implementación del mercado regional, dando contenido y sentido al SICA, al tiempo que ofrecen beneficios tangibles a las sociedades centroamericanas.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *“Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”*, 3ª edición, Ed. Deusto, 589 pp. (1ª edición en inglés 2010).
- Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2008). *“Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones”*. ICEI. Madrid.
- BID-CEPAL (1997). *“La integración centroamericana y la institucionalidad regional”*. CEPAL México.
- Caldentey del Pozo, P. (2013). *“La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”*, pp. 189-204. En S. Arriola, R. Garranzo y L. Ruiz Jiménez (coordinadores), *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post 2015*. Ed. SEGIB/AECID. 317 p.
- _____. *“La integración regional, ámbito emergente de*

políticas de desarrollo en Centroamérica (2012). En Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 30. ICEI, Madrid.

_____. *“Panorama de la integración centroamericana: actores, dinámicas e intereses”* (2009). En Revista de Fomento Social n° 255 (julio-septiembre de 2009), pp. 423.458.

_____. *“Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto institucional”* (2004). Informe beneficios y costos de la integración centroamericana. (CEPAL-SICA).

Caldentey del Pozo, P. y Romero, J. J. (2010). *“El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”*. Colección Estudios Centroamericanos, n° 1. Fundación ETEA. San Salvador.

CEPAL-SICA (2004). *“La integración centroamericana: beneficios y costos de la integración”*. México.

CEPAL (2001). *“El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración”*. México, 1995.

_____. *“Transformación productiva con equidad”* (1990). Santiago de Chile.

Da Motta Veiga, P. y Ríos, S. P. (2007). *“O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”*. En CEPAL, Serie Comercio Internacional n° 82. Santiago de Chile.

Hodgson, G. (2004). *“The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism”* (Routledge, London, 2004).

Martí I Puig, S. y Sánchez-Ancochea, (2014). *“Handbook of Central American Governance”*. Routledge International Handbook. London and New York, 2014.

Mejía, O. (2013). *“La naturaleza jurídica del SICA, el derecho de la integración centroamericana y su traslado a las legislaciones nacionales”*. En Santos, F. y Pozo, O. *El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*. Colección Estudios Centroamericanos n° 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013, p. 127-143.

_____. *“La Unión Europea como modelo de integración. Análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana”*. Editorial

- Universitaria UNAN-León, Nicaragua. 2008.
- Miranda, O. (2013). *“Derecho comunitario de Centroamérica”*. UCA editores. San Salvador.
- PNUD (1990). *“Desarrollo Humano. Informe 1990”*. PNUD-Oxford University Press. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1990.
- Programa Estado de la Nación (2011). *“Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”*. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. (2008). Tercer Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. (2003). *“Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región (1999). *“Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”*. San José.
- Riggirozzi (2012). *“Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemonico en América Latina”*. En Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires, p. 129-152.
- Rojas, F. y Caldentey del Pozo, P. (2014). *“Central America’s Relations with Latin America”* En Handbook of Central American Governance. Routledge International Handbook. London and New York, 2014, pp. 322-334.
- Salazar, C. (2013). *“El Derecho Comunitario y la construcción institucional del SICA. Razones para una reforma”*. En El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina”. Colección Estudios Centroamericanos nº 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013, p. 99-126.
- _____. (Compilador). *“Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana”* (2011). Secretaría General del SICA, San Salvador.
- _____. *“El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político”*. En *“El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”* (2010). Colección Estudios Centroamericanos, nº 1. Fundación ETEA. San Salvador, pp. 287-319.
- Salazar, C. y Ulate, E. (2013). *“Manual de Derecho Comunitario”*

- Centroamericano". Salazar y Ulate editores. San Salvador.
- Sanahuja, J. A. (2012). "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR". En Serbin, A.; Martínez, I. y Ramanzini, H. (Coord.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires, p. 19-72.
- _____. "Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". En Martínez, L.; Peña, L.; y Vázquez, M. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Buenos Aires, p. 11-54.
- Santos, F. (2013). "Cambios en el escenario del regionalismo latinoamericano. Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal". En *El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*. Colección Estudios Centroamericanos n° 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013, p. 33-60.
- Santos, F. y Pozo, O. (2013). "El SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina". Colección Estudios Centroamericanos n° 4. Fundación ETEA. San Salvador, 2013.
- _____. "El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional". En "El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada". Colección Estudios Centroamericanos, n° 1. Fundación ETEA. San Salvador, pp. 259-286.
- Serbin, A.; Martínez, L. y Ramanzini, H. (Coord.) (2012). "El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos". Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. CRIES. Buenos Aires.
- Wallace, H., Wallace, W. y Pollack, M. A. (2005). "Policy-making in the European Unión. Fifth edition. Oxford University Press, 2005 ◇