

Seguimiento de Acuerdos Presidenciales en el marco del SICA. Situación actual y perspectivas

Mario René Villalobos*

SE PRESENTA UNA RELACIÓN HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES, QUE POR MANDATO DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DECISORES DEL SICA, SE HAN REALIZADO A FIN DE MEJORAR LOS PROCESOS VINCULADOS A LA GENERACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES, FOCALIZÁNDOSE EN LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DESARROLLADOS DE CARA A LA RACIONALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO DE LOS MISMOS. FINALMENTE, SE PROPONEN ALGUNAS RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES CON EL FIN DE HACER SOSTENIBLE LOS AVANCES ALCANZADOS EN LA MATERIA, FUNDAMENTALMENTE LO REFERIDO A LA EFICAZ APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA GENERACIÓN DE PROYECTOS DE MANDATOS.

PALABRAS CLAVES: RELACIONES INTERNACIONALES; INTEGRACION ECONOMICA; SICA; CENTROAMERICA; INTEGRACIÓN REGIONAL; MANDATOS PRESIDENCIALES; REUNIÓN DE PRESIDENTES

KEY WORDS: INTERNATIONAL RELATIONS; ECONOMIC INTEGRATION; SICA; PRESIDENTIAL MANDATES; CENTRAL AMERICA; REGIONAL INTEGRATION; PRESIDENTIAL SUMMITS

Los Mandatos Presidenciales

El Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, impulsa el proceso de integración regional sobre la base de los Mandatos emanados de la Reunión de Presidentes,

en este sentido, el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, establece en el Artículo 15 letra a) que le corresponde a ese órgano:

“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

* **Experto en Planificación. Es Director de Planificación de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.**

Correo electrónico: mvillalobos@sica.int

Recibido: 23 de mayo del 2014.

Aceptado: 14 de agosto del 2014.

Mario René Villalobos (2014). Seguimiento de Acuerdos Presidenciales en el marco del SICA. Situación actual y perspectivas.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (66-67): 335-358, diciembre 2014 335

verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.”

Asimismo, en ocasión de la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, realizada el 11 de diciembre de 1992 en la Ciudad de Panamá, en la Resolución No. 2 emanada de dicha Cumbre, en el párrafo 2 se dice que:

“El eje fundamental del SICA que reúne en su seno a todos los órganos, organismos e instituciones de la Integración Centroamericana, será el de coordinar toda la institucionalidad regional, de forma tal de que se asegure el seguimiento de las decisiones de las Reuniones de Presidentes y el cumplimiento de los objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa.

En esta coordinación general se tendrá en cuenta el funcionamiento autónomo de todos los organismos de integración y se asegurará que todos canalicen el resultado de sus actividades en forma tal que la SG-SICA pueda informar del seguimiento global de las decisiones presidenciales y preparar documentalmente la toma de decisiones que, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se habrán

de incorporar en la elaboración de las Agendas de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.”

Los textos anteriores son ejemplo de algunos de los instrumentos jurídicos del SICA, el primero de ellos el de más alta jerarquía jurídica en el proceso de integración centroamericana, y el segundo, una Resolución que sienta bases sobre la importancia de la coordinación interinstitucional, ilustrando la importancia de las decisiones y mandatos de la Reunión de Presidentes, a través de los cuales este órgano expresa su voluntad en el ejercicio de su competencia.

Sin embargo, a través de los años ha sido necesario precisar sobre la naturaleza de las decisiones de los órganos del Sistema, con la finalidad de contribuir a la seguridad jurídica del proceso de integración y una adecuada preparación, ejecución y seguimiento de dichas decisiones.

Con ese propósito, el Sistema cuenta con un Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA,¹ que en su última revisión aprobada por el Comité Ejecutivo, en junio de 2013, establece de forma clara las reglas para la elaboración y adopción de decisiones y de las actas que emanen de la institucionalidad del SICA, incluyendo obviamente las de la Reunión de Presidentes.

El Artículo 3 de ese Reglamento define lo que son las *Decisio-*

1. Comité Ejecutivo del SICA (2013). *Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA*. 24 de junio de 2013, San José, Costa Rica.

nes de la Reunión de Presidentes de la siguiente forma:

“Para el ejercicio de las funciones que le atribuye el Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes emitirá Mandatos, los cuales estarán contenidos en una declaración.”

Mientras que el Artículo 5 define los Mandatos así:

“Son aquellas decisiones contenidas en la declaración de la Reunión de Presidentes, que establecen directrices a los Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA para la ejecución eficiente de una acción determinada.”

Aunque aparentemente podría haber una definición de naturaleza circular entre decisiones y mandatos, en la práctica son lo mismo, por lo que nos referiremos a los Mandatos presidenciales como los instrumentos “por excelencia” a través de los cuales *se instruye a la institucionalidad del SICA* sobre diversos aspectos que requieren acción concreta, en cualquiera de los ámbitos de actuación del SICA.

Sin embargo, a pesar de los años que tiene el SICA funcionando y su Reunión de Presidentes estableciendo orientaciones y lineamientos a través de los Mandatos, tal como se puede constatar en sus múltiples declaraciones a la fecha, el tema de los Mandatos Presidencia-

les sigue siendo una materia de estudio y mejora continua.

Acciones orientadas a mejorar los procesos vinculados a los Mandatos Presidenciales

Un primer ciclo de acciones

En diciembre de 2004, en ocasión de la XXV Cumbre Ordinaria, celebrada en la ciudad de San Salvador, se manifestaba por parte de los Presidentes la necesidad de realizar un análisis sobre el inventario de Mandatos existente a esa fecha, de la siguiente forma:

“Instruir al Comité Ejecutivo así integrado, para que en coordinación con la Comisión de Secretarías, hagan una revisión, actualización y priorización de los Mandatos Presidenciales pendientes.”

Esta instrucción presidencial reflejaba desde entonces, una preocupación por parte del órgano supremo del SICA respecto al cumplimiento de su voluntad manifestada a través de sus decisiones. Aparentemente en el siguiente año y medio posteriores a la emisión de ese Mandato, no hubo significativos avances al respecto, de tal forma que hubo necesidad de volver a introducir el tema nuevamente a nivel de la Reunión de Presidentes, reiterándose la instrucción anteriormente realizada pero con un destinatario diferente.

En la XXVIII Cumbre Ordinaria realizada en julio de 2006 en la Ciudad de Panamá, los Presidentes emitieron el siguiente Mandato:

“Instruir a la SG-SICA para que en la próxima reunión de los jefes de Estado y de Gobierno del SICA, presente un informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, que incluya la identificación de los responsables de la ejecución de los mismos.”

Aquí apareció un nuevo elemento de análisis: se planteó necesario identificar a los responsables de la ejecución de los Mandatos así como especificar su vigencia. La preocupación era evidente, dejando entrever que existía una problemática importante alrededor del cumplimiento de los mandatos, manifestada en algunos casos por la falta de una identificación clara del responsable asignado, elemento fundamental para su cumplimiento efectivo.

Ese mismo año en noviembre, en la ciudad de Guatemala se llevó a cabo una Cumbre Extraordinaria, donde prácticamente se retomaba y ampliaba el Mandato previo de julio de 2006:

“Instruimos a la SG-SICA a que presente en la Cumbre ci-

tada el resultado del informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, así como la propuesta sobre la Contraloría Centroamericana.”

La Cumbre citada en el Mandato se refería a la que se estaría llevando a cabo al siguiente mes, esto es, diciembre de 2006.

La reiteración sobre esta problemática no significaba que no se estuviese atendiendo lo instruido. La SG-SICA había estado trabajando arduamente durante ese mismo año en la elaboración de un estudio sobre los Mandatos Presidenciales, con el objetivo de presentar a la Reunión de Presidentes un informe² sobre el estado de ejecución de los mismos y una propuesta de inventario actualizado.

Este estudio del 2006, planteaba en ese momento que “la SG-SICA tiene registradas desde 1986 a julio de 2006 alrededor de 126 Reuniones Presidenciales, a las cuales, por no haberse implementado un adecuado mecanismo de seguimiento, no había sido posible establecer el cumplimiento de los mandatos o acuerdos derivados de esas reuniones.”

Sin embargo, por acuerdo de la Comisión de Secretarías del SICA, se limitó el período de análisis abarcando los años del 2000 al 2006, aunque incluyendo los Mandatos previos a esos años que aún se encontraban en ejecución.

2. Torres Chico, Ernesto (2006). “Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales”. San Salvador.

Con ese acotamiento acordado, al momento de la elaboración del estudio las Cumbres presidenciales que se analizaron fueron 78, de las cuales se estudiaron 247 Mandatos. Correspondieron al período 1993-1999, de los que únicamente cinco Mandatos tenían registro de encontrarse aún en ejecución.

Algunas de las conclusiones del estudio referido fueron:

- Se observaba una falta de aplicación de las bases de coordinación de la institucionalidad regional y de un mecanismo de preparación de la toma de decisiones regionales y del seguimiento adecuado de las mismas.
- Como consecuencia de lo anterior, se presentaban distintas iniciativas que no pasaban por un análisis exhaustivo, no se armonizaban, ni se sustentaba su viabilidad.
- Debilidades en la difusión de los Mandatos a nivel nacional y regional, con el propósito de que se transmitiesen de forma efectiva a los niveles que ejecutan los mismos. Se recomendaba además que las decisiones de la Reunión de Presidentes deberían ser tratadas ordinariamente en las reuniones de Gabinete de Gobierno de cada país.
- Existía una inadecuada provisión de recursos financieros y

técnicos necesarios a los órganos e instituciones de la integración para la ejecución de los Mandatos.

- No obstante lo anterior, se señalaba que más de 92% de los Mandatos se encontraba ya sea ejecutado o en proceso de ejecución.

Finalmente, el estudio planteó algunas sugerencias dentro de las que destacaba la necesidad de establecer normas para regular el proceso de propuesta de iniciativas de Mandatos, en la que se garantizaría mayor claridad en cuanto a los plazos de ejecución, los responsables, los objetivos esperados y por supuesto, su viabilidad técnica, financiera, jurídica y política. Como complemento al estudio referido, la SG-SICA implementó una plataforma tecnológica que le permitiría administrar de mejor forma ese inventario de Mandatos.

Los resultados de ese estudio fueron presentados en la XXIX Cumbre Ordinaria, realizada en diciembre de 2006 en la ciudad de San José, Costa Rica, de la cual emanó el siguiente Mandato:

“Instruir a la SG-SICA a someter, a la próxima Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, una propuesta de procedimiento para regular la generación de iniciativas y asegurar la ejecución y seguimiento de los mandatos presidenciales.”

Por razones fuera del control de la SG-SICA, el procedimiento referido en el Mandato no pudo ser presentado a la siguiente reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tal como los Presidentes instruyeron, iniciándose entonces un periodo de *letargo* respecto a este importante tema.

Fue casi cuatro años después, en ocasión de la Cumbre de Relanzamiento del Proceso de Integración Regional, realizada en julio de 2010 en la ciudad de San Salvador, donde se retoma el Mandato de diciembre de 2006, habiéndose establecido la siguiente instrucción contenida en el Plan de Acción de esa oportunidad:

Instruir al Comité Ejecutivo para que, con el apoyo de la Secretaría General desarrolle las acciones necesarias para que en un plazo no superior a los seis meses, formule y ponga en ejecución un Procedimiento para la adopción de acuerdos presidenciales.

Este Mandato dio inicio a un proceso iterativo de consultas y propuestas entre diferentes instancias, particularmente con el Comité Ejecutivo y las Cancillerías de la región. Finalmente, fue hasta septiembre de 2011 que el Comité Ejecutivo aprobó el Procedimiento para la Adopción de Mandatos por la Reunión de Presidentes, el cual plasmaba una ruta de acción para la presentación de iniciativas de Mandatos.

El objetivo del procedimiento era regular el proceso de elaboración, presentación, aprobación y seguimiento de los mandatos presidenciales emitidos por la Reunión de Presidentes en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados.

Los beneficios esperados de la puesta en práctica de este procedimiento se planteaban como:

- El fortalecimiento de la viabilidad de ejecución de los Mandatos.
- La definición clara de plazos de ejecución y responsables.
- Definición clara de los resultados esperados, lo que permitía elementos para poder establecer indicadores de avance.
- La definición de una ruta mínima de acciones para ejecutar el Mandato.

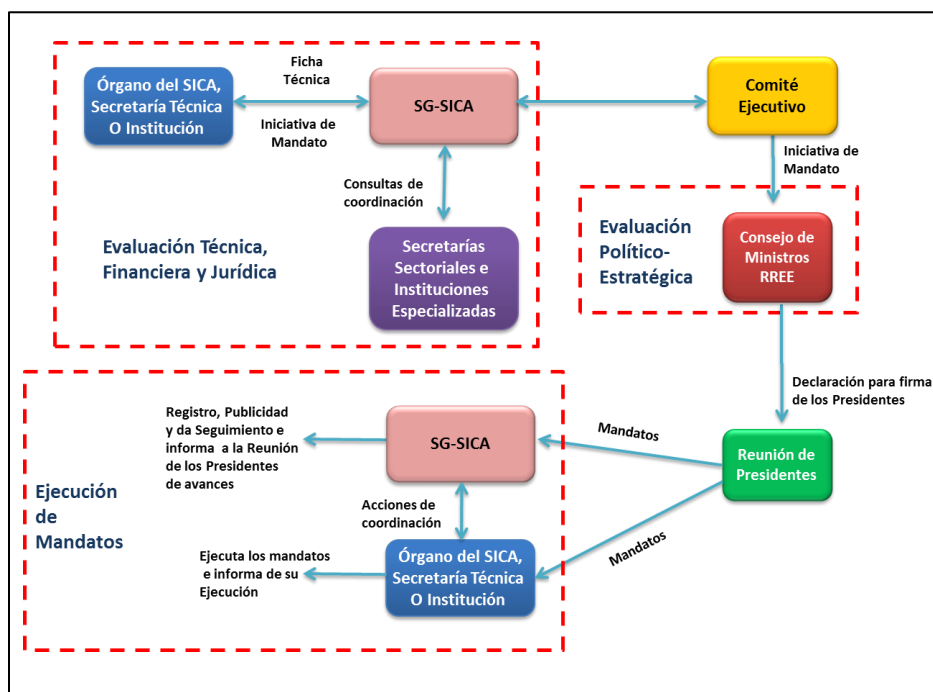
Asimismo, se definieron tres etapas por las que debería pasar cada iniciativa de Mandato para ser adoptada:

- *Evaluación Técnica, Financiera y Jurídica*: establecía la viabilidad para la ejecución del Mandato presidencial, desde la perspectiva técnica, jurídica y financiera.

- Evaluación Política-Estratégica:* establecía la viabilidad política y estratégica para la adopción y ejecución del Mandato presidencial.
 - Ejecución de los Mandatos:* referida a la etapa de ejecución y seguimiento, así como la elaboración de sus respectivos informes de estado.
- Diagramáticamente, el procedimiento presentaba la secuencia de la siguiente figura.

FIGURA 1

DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE MANDATOS POR LA REUNIÓN DE PRESIDENTES



*Etapa 1. Evaluación Técnica,
Financiera y Jurídica*

- La ficha técnica (presentada adelante) debe ser cumplimentada por la instancia que propone la iniciativa de mandato. Los actores involucrados en su ejecución, además de la SG-SICA, deben asegurar su viabilidad técnica, financiera y jurídica.
- La SG-SICA consolida las iniciativas y las envía al Comité Ejecutivo para su conocimiento y consideración.
- El Comité Ejecutivo, de estimarlo así, las envía al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

*Etapa 2. Evaluación Política-
Estratégica*

- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores procede a la evaluación de las iniciativas de Mandatos, y de considerarse procedente, las eleva a la Reunión de Presidentes con sus observaciones.
- La Reunión de Presidentes analiza y resuelve sobre las iniciativas de Mandatos presentadas a su consideración y procede, según sea el caso, a su aprobación.

Etapa 3. Ejecución y Seguimiento

- En coordinación con la SG-SICA, quienes presentaron las diferentes propuestas de Mandatos, proceden a ejecutarlos.
- Los responsables de ejecutar o coordinar la ejecución de cada uno de los Mandatos, informará de manera bimestral el estado de ejecución de los mismos.
- La SG-SICA elaborará los informes sobre el estado de ejecución del Mandato y serán presentados a la consideración del Comité Ejecutivo.
- Para dar por finalizada la ejecución de un mandato, la Secretaría correspondiente preparará el informe final de ejecución del mandato y lo enviara a la SG-SICA para su canalización al Comité Ejecutivo y este, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que de estimarlo pertinente, lo presentará a la Reunión de Presidentes y estos tomarán nota de dicho informe y oficializará la ejecución del acto.

La ficha técnica propuesta en esta versión del procedimiento era la siguiente:

FIGURA 2

FICHA TÉCNICA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE MANDATOS POR LA REUNIÓN DE PRESIDENTES

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana	Página /
	Fecha: / /
FICHA TÉCNICA DE INICIATIVA DE MANDATO PRESIDENCIAL	
Órgano, Secretaría Técnica o Institución que propone:	
Texto del Mandato:	
Plazo para Ejecución:	
Entidad Responsable de Ejecución o Coordinación:	
Justificación de la Iniciativa de Mandato	
CRITERIO	JUSTIFICACIÓN
Que el Consejo de Ministros de su Ramo, no pueda adoptar este acto normativo de conformidad a sus competencias.	
Que sea en aplicación del artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa.	
Objetivo General del Mandato:	
Resultados Esperados:	
Actividades Estratégicas:	
Entidades con las que se coordinará para la ejecución del Mandato:	
Documentos de referencia:	

Una mirada reflexiva a la ficha propuesta, muestra la tendencia de la misma a presentar una iniciativa de Mandato como una ficha básica de perfil de proyecto, que en condiciones ideales de ejecución, hubiese facilitado su seguimiento. Sin embargo, la dinámica propia de las acciones que se ejecutan en el marco del proceso de integración regional, requiere en muchos casos flexibilidad para decidir sobre rutas de acciones diversas, producto de valoraciones políticas que se realizan sobre la marcha.

Esta versión de procedimiento no pudo ser aplicada de forma efectiva, habiéndose continuado con las mismas prácticas de generación de propuestas, que implicaba en algunos casos, debilidades en la coordinación de los actores responsables de su ejecución, indefinición de plazos para la ejecución y en otros casos más, dificultades en la definición clara de alcances y propósitos.

Además, una revisión exhaustiva del inventario de Mandatos existentes a la fecha de esos procesos, permitía detectar fácilmente varios casos de reiteración de Mandatos en cuanto a sus alcances, ya sea en forma total o parcial. En consecuencia, caía por su propio peso la necesidad de realizar un nuevo proceso de análisis, muy parecido al realizado en el 2006.

Es en este marco que la Reunión de Presidentes, en ocasión de la XLI Cumbre Ordinaria realizada en junio de 2013 en la ciudad de

San José, Costa Rica, acordó lo siguiente:

“De conformidad con el Artículo 26 literal C del Protocolo de Tegucigalpa, instruir a las Secretarías, Direcciones Ejecutivas y Titulares de las instituciones regionales a trabajar en coordinación con la Secretaría General para ordenar y racionalizar los Mandatos Presidenciales que les competen y dar seguimiento a los acuerdos y presentar el estado de cumplimiento de los Mandatos Presidenciales, a la Secretaría General previa presentación ante el Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros”

En respuesta a este Mandato y otros sobre la materia, se abrieron dos grandes líneas de trabajo desarrolladas paralelamente: la primera, *una revisión profunda al inventario de Mandatos a fin de ordenarlo* sobre la base de criterios definidos, y la segunda, *el aseguramiento de la correcta aplicación del procedimiento para la propuesta de iniciativas de Mandatos*, con la finalidad de racionalizar la generación de los mismos.

Un segundo ciclo de acciones

Ordenamiento del Inventario de Mandatos Presidenciales

En julio de 2013, la SG-SICA en coordinación con la Presidencia Pro-Témpore de Panamá, inició un proceso de revisión de los Mandatos

Presidenciales en estrecha coordinación con las instituciones del SICA que los tienen asignados para su ejecución, con el objetivo de establecer una propuesta de nuevo inventario de Mandatos, muy similar al estudio presentado en diciembre de 2006, pero con una metodología más participativa.

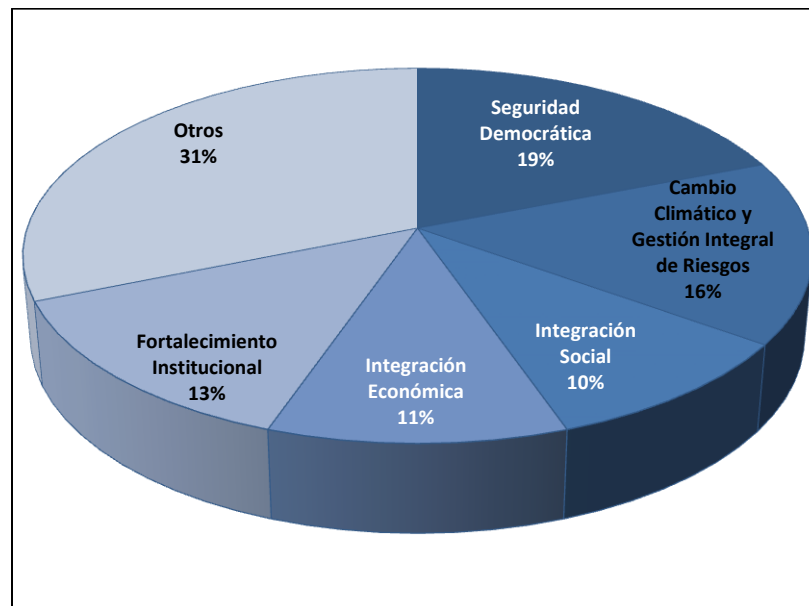
En este proceso de revisión conjunta coordinado por la SG-SICA, en la que participaron por parte de las instituciones ejecutoras *puntos focales* designados por los titulares de esas instituciones, fue posible identificar la existencia de algunos Mandatos en proceso de ejecución que estaban ya contenidos en cuanto a sus alcances y objetivos, en otros Mandatos igualmente registrados en proceso de ejecución.

En este marco, se creó un Registro Histórico de Mandatos, donde se podría trasladar algunos Mandatos todavía vigentes sobre la base de dos criterios: a) al momento de la revisión el Mandato se encontrase ya ejecutado, y b) que el Mandato estuviese contenido en alcance y resultados en otro Mandato, dejando vigente a este último, *pero teniendo sumo cuidado de no alterar esencialmente ni la voluntad, ni las prioridades de los Presidentes.*

Al inicio del proceso de análisis, se tenía un inventario de 215 Mandatos registrados en proceso de ejecución y agrupados en los pilares prioritarios definidos por los Presidentes según el siguiente detalle:

FIGURA 3

**INVENTARIO ACTUAL DE MANDATOS:
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN PILARES PRIORITARIOS**



La categoría "Otros" se refería a aquellos mandatos que estaban vigentes y habían sido emanados en *fecha anterior* a la definición de los Pilares Prioritarios definidos en la Cumbre de Relanzamiento de julio de 2010 y que se enmarcan, de manera general, en los grandes temas o sectores del SICA.

Según la Figura 3, el 69% estaba contenido en los cinco Pilares, lo que equivalía a un total de 148

mandatos. El 31% restante correspondió a la categoría "Otros".

Como resultado de este proceso de ordenamiento, algunas instituciones reportaron el cumplimiento de varios Mandatos, y además propusieron trasladar otro grupo al Registro Histórico, basándose en el criterio mencionado anteriormente, de que estos Mandatos se encontraban contenidos en cuanto a sus alcances y propósitos en otros Manda-

tos que también se encontraban en ejecución. Cada una de las instituciones justificó rigurosamente cada movimiento propuesto. En resumen, se tuvo el siguiente resultado:

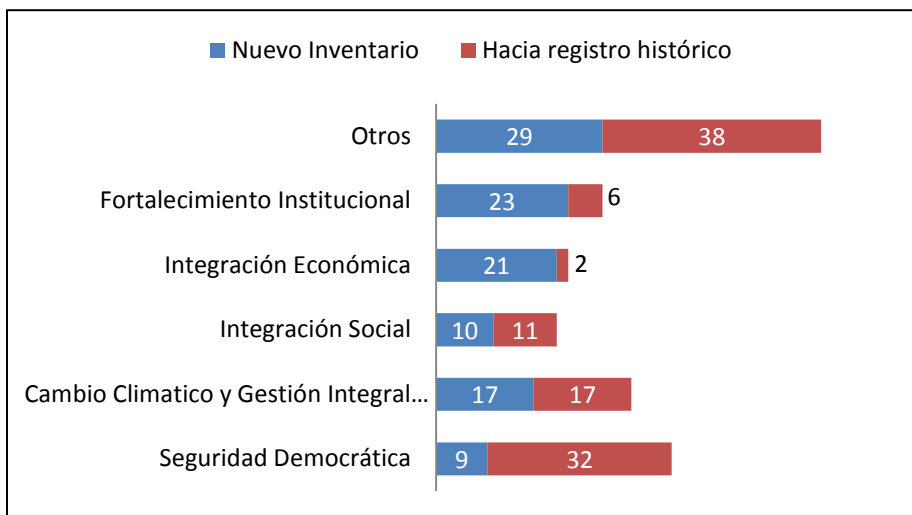
- Mandatos reportados como Ejecutados: 59.
- Mandatos para trasladar a Registro Histórico por estar contenidos en otros Mandatos: 47.
- Por tanto, total a trasladar al Registro Histórico: 106 Mandatos.

Estos resultados fueron presentados por la SG-SICA en diciembre de 2013, tanto a consideración del Comité Ejecutivo como al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, habiendo obtenido la aprobación de la propuesta.

Con esto, el nuevo inventario de Mandatos pasó de tener 215 Mandatos en ejecución, a un nuevo total de 109 Mandatos en estado de ejecución, esto, una reducción equivalente al 49%, quedando de la siguiente forma:

FIGURA 4

PROCESO DE ORDENAMIENTO DE MANDATOS POR PILARES PRIORITARIOS



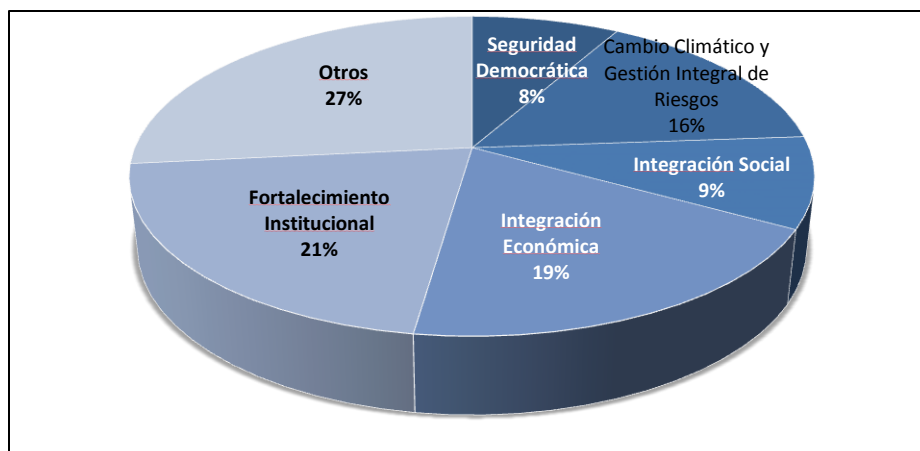
Esta reclasificación de mandatos muestra que los pilares con más movimiento fueron los de Seguridad Democrática, Cambio Climático y Gestión Integral de Riesgos y el Pilar de Integración Social, en ese orden. También vale la pena señalar, que la categoría de “Otros” tuvo un marca-

do diferencial respecto al estado inicial.

Así, al final de este proceso de análisis, el nuevo inventario quedó establecido según el siguiente gráfico:

FIGURA 5

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NUEVO INVENTARIO DE MANDATOS POR PILARES PRIORITARIOS



El proceso fue realizado teniendo en cuenta algunas consideraciones:

- Hubo mucha rigurosidad en el tratamiento del inventario de Mandatos, con el propósito de que el resultado final no alte-

rarse la voluntad de los Presidentes en cuanto a los temas y prioridades establecidas.

- Se aseguró el debido resguardo de los Mandatos Presidenciales trasladados al Registro Histórico, los cuales constitu-

yen un obligado registro de referencia.

- Los resultados obtenidos se establecieron en estricto apego a lo reportado por las instituciones del SICA responsables de la ejecución de los Mandatos, tanto en contenido como en forma.
- El nuevo inventario definido se consideró un avance importante en el cumplimiento del Mandato de la Reunión de Presidentes de junio de 2013, en lo referente al ordenamiento y racionalización de los Mandatos.

Al momento de elaboración de este artículo, el inventario de Mandatos cuenta con 120 Mandatos en proceso de ejecución, pues a los 109 que arrojó el proceso de ordenamiento, hubo que sumar Mandatos de la Cumbre Ordinaria de diciembre de 2013. El análisis de la Declaración, además de los párrafos de naturaleza política, incluyó 11 Mandatos con instrucciones concretas a diversas instancias del SICA.

Una reflexión importante que arroja este resultado es que se destaca la importancia que tiene regular la generación de Mandatos con el objetivo de mantener ordenado el inventario, y por supuesto, reducir el número de reiteraciones posibles, esto es, apostar por mejorar la calidad de los Mandatos. Pero también, de la necesidad de fortalecer los procesos de ejecución y seguimiento

de esos Mandatos, con la finalidad de que se cumpla la voluntad de la Reunión de Presidentes y sobre todo, que los beneficios resultantes de la ejecución de sus Mandatos, lleguen a los destinatarios de los mismos. Aquí es donde cobra especial atención la otra línea de trabajo mencionada anteriormente.

Revisión del Procedimiento para la Adopción de Mandatos por la Reunión de Presidentes

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su reunión de inicios de septiembre de 2013 acordó:

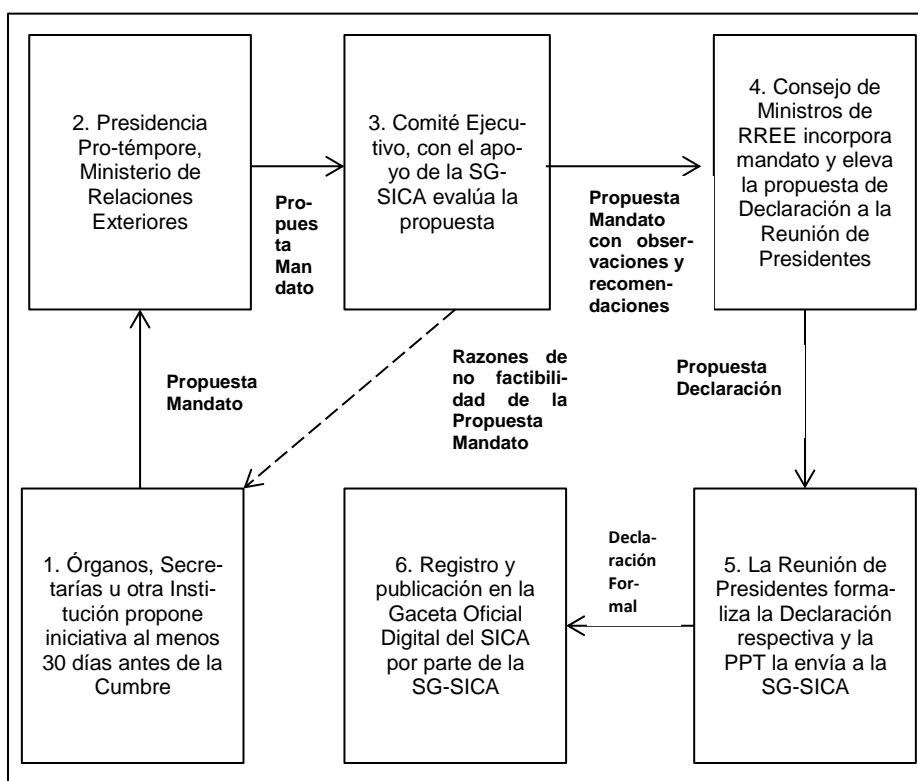
“Instruir al Comité Ejecutivo que revise y actualice el procedimiento para la generación de mandatos aprobado en septiembre de 2011, para adecuarlo al nuevo Reglamento de Adopción de Decisiones”.

En respuesta a esa instrucción, el Comité Ejecutivo en reunión realizada en septiembre de 2013 en la ciudad de La Romana, República Dominicana, aprobó el nuevo Procedimiento para la Formulación y Presentación de Mandatos para la Reunión de Presidentes, en absoluta concordancia con el nuevo Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA. Incluso, hizo más preciso el nombre de este instrumento.

La siguiente figura muestra el flujo principal de este procedimiento.

FIGURA 6

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN DE MANDATOS PARA LA REUNIÓN DE PRESIDENTES



Expresado de manera sintética, el Procedimiento contiene los siguientes pasos:

- El Órgano, Secretaría u otra Institución del SICA propone la iniciativa o proyecto de Mandato al menos treinta días antes de la Cumbre. Para ello deberá cumplimentar la Ficha Técnica para la Elaboración de Mandatos de la Reunión de Presidentes, la cual se encuentra anexa al texto formal del Procedimiento, para ser presentada al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Miembro que ostente la Presidencia Pro-témpore.
- La Presidencia Pro-témpore envía el proyecto de Mandato al Comité Ejecutivo del SICA, CE-SICA, por intermedio de la SG-SICA, la cual apoyará al CE-SICA en el proceso de verificación formal de los aspectos incluidos en la Ficha Técnica. En caso de ser necesario, el CE-SICA podrá realizar consultas a las instancias que considere pertinentes en relación a la naturaleza del proyecto de Mandato. Una vez sea aceptado, el CE-SICA remite el proyecto de Mandato junto con sus observaciones y/o recomendaciones al Consejo de Ministros de Relacio-

nes Exteriores, para su conocimiento y elevación a la consideración de la Reunión de Presidentes.

- Si el análisis del proyecto de Mandato determina la no factibilidad del mismo, será devuelto al interesado a través de la SG-SICA. Una vez corregidas las observaciones, podrá presentarlo de nuevo en forma *oportuna*.
- Si el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores avala la iniciativa de Mandato, será incluido en el proyecto de Declaración, el cual es elaborado con el apoyo de la SG-SICA, este proyecto se eleva para el conocimiento de la Reunión de Presidentes.
- Si la Reunión de Presidentes avala las iniciativas de Mandatos del Proyecto de Declaración, formaliza este último instrumento atendiendo lo establecido en el Reglamento para la adopción de Decisiones del SICA.
- La Declaración emitida es enviada a la SG-SICA, por intermedio de la Presidencia Pro-témpore para su registro y publicación, según lo establecido en el Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA.³

Claramente este procedimiento constituye una piedra angular en

3. Comité Ejecutivo del SICA (2013). *Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA*. 12 de diciembre de 2013, Buenaventura, Provincia de Coclé, Panamá.

el fortalecimiento de la temática alrededor de los Mandatos, con beneficios evidentes, por citar algunos:

- La potencial reducción del número de Mandatos que emanan de las Cumbres y una mejora en la *calidad* de los mismos.
- Se mejora la viabilidad de la ejecución de los Mandatos.
- Se fortalece la coordinación entre los diferentes actores que intervienen en la ejecución y el seguimiento.

- Se tonifica la transparencia.
- Se fortalece la juridicidad del Sistema.

Se podría seguir enumerando más beneficios pero con los mencionados, el lector puede formarse una idea del efecto directo e indirecto de la eficaz aplicación de ese procedimiento.

Más aún, los elementos que constituyen la Ficha Técnica obligatoria para la presentación de proyectos de Mandatos, nos muestran el rigor del proceso. La siguiente figura muestra la nueva ficha técnica:

FIGURA 7

FICHA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANDATOS DE LA REUNIÓN DE PRESIDENTES

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana	Página /
	Fecha: / /
FICHA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE MANDATOS DE LA REUNIÓN DE PRESIDENTES	
Órgano, Secretaría Técnica o Institución que propone:	
Objeto del Mandato:	
Políticas, estrategias y actividades:	
Plazo para la ejecución:	
Entidad responsable de ejecución:	
Entidades con las que se coordinará su ejecución:	
Costo y viabilidad económica:	
Base legal para su ejecución:	
Resultados esperados:	
Justificación de la propuesta de Mandato	
CRITERIO	JUSTIFICACIÓN
Que el Consejo de Ministros de su Ramo, no pueda adoptar este acto normativo de conformidad a sus competencias.	
Que sea en aplicación del artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa.	
Cumple con el Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional	
Texto del Mandato:	
Documentos de referencia:	

Aun cuando, respecto a la primera versión, se eliminó la definición de los resultados esperados y las principales actividades estratégicas, se incluyeron algunos nuevos

elementos, tales como la definición de las políticas, estrategias y actividades que se desarrollan con la ejecución del Mandato; el costo y viabilidad económica, que se debe

establecer cuando se requiera con el propósito de garantizar eficacia y sostenibilidad; y además, la base legal para la ejecución del Mandato, refiriéndose a la normativa específica del sector de la entidad proponente.

Perspectivas

Sin lugar a dudas, en los últimos años se ha venido prestando mucha atención al tema de los Mandatos presidenciales, impulsando

procesos que avanzan quizá no con la celeridad deseada, pero sí con la que es posible, dada la complejidad de los procesos de toma de decisiones.

Se abordaron dos líneas de trabajo realizadas cada una con su propia complejidad pero que se complementan de manera natural: racionalizar la generación de Mandatos y asegurar que el inventario vigente sea viable y ordenado. Las dos constituyen pasos importantes, pero el reto por delante es grande con la finalidad de que sus beneficios sean sostenibles.

FIGURA 8

RESUMEN DE MANDATOS PRESIDENCIALES VINCULADOS AL ORDENAMIENTO DE LOS MISMOS

Cumbre	Mandato
XXV Reunión Ordinaria (15 dic 2004, San Salvador)	Instruir al Comité Ejecutivo así integrado, para que en coordinación con la Comisión de Secretarías, hagan una revisión, actualización y priorización de los mandatos presidenciales pendientes.
XXVIII Reunión Ordinaria (11 jul 2006, Panamá)	Instruir a la SG-SICA para que en la próxima reunión de los jefes de Estado y de Gobierno del SICA, presente un informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, que incluya la identificación de los responsables de la ejecución de los mismos.
Cumbre Extraordinaria (15 nov 2006, Guatemala)	Instruimos a la SG-SICA a que presente en la Cumbre citada el resultado del informe sobre el estado actual y vigencia de los mandatos emanados de las Cumbres Presidenciales, así como la propuesta sobre la Contraloría Centroamericana.
XXIX Reunión Ordinaria (29 nov 2006, San José)	Instruir a la SG-SICA a someter, a la próxima Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, una propuesta de procedimiento para regular la generación de iniciativas y asegurar la ejecución y seguimiento de los mandatos presidenciales.
Cumbre Extraordinaria (20 jul 2010, San Salvador)	Instruir al Comité Ejecutivo para que, con el apoyo de la Secretaría General desarrolle las acciones necesarias para que en un plazo no superior a los 6 meses, formule y ponga en ejecución un Procedimiento para la adopción de acuerdos presidenciales.
XLI Reunión Ordinaria (27 jun 2013, San José)	“De conformidad con el artículo 26 literal C del Protocolo de Tegucigalpa, instruir a las Secretarías, Direcciones Ejecutivas y Titulares de las instituciones regionales a trabajar en coordinación con la Secretaría General para ordenar y racionalizar los mandatos presidenciales que les competen y dar seguimiento a los acuerdos y presentar el estado de cumplimiento de los mandatos presidenciales, a la Secretaría General previa presentación ante el Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros”

Reflexiones sobre la aplicación del procedimiento

El procedimiento y su correcta aplicación constituyen en sí mismo, la ruptura de una dinámica negativa enraizada en la institucionalidad del SICA. Hasta hace un tiempo cercano, aún se podía encontrar algunas de las deficiencias en la formulación de los Mandatos, señaladas desde el estudio del 2006 referido anteriormente. En las Declaraciones Presidenciales se podía encontrar varios párrafos con algún nivel de ambigüedad en sus propósitos, responsables y plazos. Al día de hoy persisten algunos Mandatos redactados con esas deficiencias, pero con mucha menor frecuencia. Es de reconocer los esfuerzos de la institucionalidad y de los países por mejorar la calidad de los Mandatos; sin embargo, se debe ir cerrando cada vez más la posibilidad de que esto siga sucediendo, de lo contrario, se estará volviendo al punto de partida de todo el proceso. Por fortuna, se cuenta con las herramientas necesarias para asegurar la aplicación efectiva del procedimiento.

Con el propósito de impulsar la correcta aplicación del procedimiento, es muy útil hacer algunas consideraciones. En primer lugar, habrá que diferenciar entre un párrafo que expresa una posición o enunciado político sobre algún tema por parte de la Reunión de Presidentes, y en segundo lugar, los párrafos que definen claramente instrucciones a alguna instancia para su obligatorio

cumplimiento. Esta segunda categoría es la candidata idónea para la aplicación del procedimiento ante nuevas propuestas de Mandatos que surgen en ocasión de la realización de Cumbres Presidenciales, aunque no es excluyente de la primera categoría.

Para ello, se debe tomar en cuenta, al menos, algunas condiciones importantes:

- El procedimiento debe ser difundido ampliamente a la institucionalidad del SICA que propone iniciativas o proyectos de Mandatos.
- El método debe ser del conocimiento de todos los funcionarios de los países que se vinculan a los procesos de generación de Mandatos, en el marco de las Cumbre Presidenciales, ya sea de carácter ordinario o extraordinario.
- Debe asegurarse el acompañamiento técnico necesario para las instituciones, con la finalidad de resolver dudas o aclaraciones en su aplicación.
- Las instituciones que intervienen en cualquiera de las etapas del flujo de trabajo que exige el procedimiento deben definir los cursos de acción posibles y los arreglos organizacionales pertinentes con el propósito de imprimir fluidez a sus actuaciones.

- Debe existir compromiso de todos los involucrados en aplicar rigurosamente el procedimiento.

Aunque este último debería darse por sentado, la inercia histórica podría tener aún alguna incidencia. Por otro lado, se prevé que, por excepción, siempre habrá algún nivel de discrecionalidad en los máximos órganos decisorios del SICA.

La correcta aplicación del procedimiento podría generar beneficios tales como:

- Posible reducción del número de Mandatos por Cumbre, focalizando de mejor forma la agenda regional a mandarar. En ese sentido, se fortalece la idea de que la productividad de una Cumbre no se debiera medir por el número de Mandatos emitidos, sino por la calidad de los mismos.
- Se maximizan los beneficios de la ejecución de los Mandatos, así como se asegura su alineamiento a las políticas, estrategias y/o agendas en desarrollo.
- Se fortalece el proceso de seguimiento a la ejecución.
- Se vigoriza la juridicidad del Sistema en su conjunto.
- Se van creando condiciones para mejorar y fortalecer la legitimidad del SICA ante la población de la región.

Conclusión

No será un proceso fácil, pero los costos de no asumirlo serían altos: se podría afectar el logro de algunos de los beneficios señalados anteriormente. Las condiciones negativas esperadas de la no aplicación son varias, entre las cuales se cita:

- El incremento de la posibilidad de volver a proliferar la emisión de Mandatos, que era precisamente una de las situaciones que generó la necesidad de la realización del estudio del 2006 referido anteriormente, así como las acciones de ordenamiento recientemente realizadas.
- Muy vinculado al punto previo, se aumenta la posibilidad de la reiteración total o parcial de Mandatos, condición que se ha presentado de forma recurrente en los últimos años.
- El seguimiento a la ejecución se ve afectado en su eficacia.
- Se corre el riesgo de afectar nuevamente el inventario de Mandatos actual, llevándolo en un mediano plazo a un estado similar al que motivó la preocupación de la Reunión de Presidentes, en su Mandato del 2004 sobre la materia.

Actualmente hay condiciones para asegurar o promover la efecti-

vidad de los Mandatos Presidenciales, esta oportunidad pone a prueba una vez más el respeto a la norma, pero sobre todo, a la voluntad política de avanzar en el marco del proceso de integración, a través de beneficios tangibles y concretos a la población, que es al fin y al cabo, el fin primario de este Proceso de Integración.

Referencias bibliográficas

Comité Ejecutivo del SICA (2011). *Procedimiento para la Adopción de Mandatos por la Reunión de Presidentes*. 28 de septiembre de 2011, San Salvador, El Salvador.

_____ (2013). *Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA*. 24 de junio de 2013, San José, Costa Rica.

_____. *Reglamento de la Gaceta Oficial Digital del SICA*. 12 de diciembre de 2013, Buenaventura, Provincia de Coclé, Panamá.

SICA (1992). Declaración de la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, 11 de diciembre de 1992, Panamá.

_____ (2004). Declaración de la XXV Reunión Ordinaria, 15 de diciembre de 2004, San Salvador, El Salvador.

_____ (2006). Declaración de la XXVIII Reunión Ordinaria, 11 de julio de 2006, Panamá.

_____ (2006). Declaración de la Cumbre Extraordinaria, 15 de noviembre de 2006, Guatemala.

_____ (2006). Declaración de la XXIX Reunión Ordinaria, 29 de noviembre de 2006, San José, Costa Rica.

_____ (2010). Declaración de la Cumbre Extraordinaria de Relanzamiento del Proceso de Integración Regional, 20 de julio de 2010, San Salvador, El Salvador.

_____ (2013). Declaración de la XLI Reunión Ordinaria, 27 de junio de 2013, San José, Costa Rica.

Torres Chico, Ernesto (2006). "Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales". San Salvador ◇