

Cambiar o pasar a la historia como un intento más: El dilema del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

RICARDO SOL ARRIAZA
JULIO DE 2016

En este artículo, el autor sugiere un cambio en el Sistema de la Integración Centroamericana que se base en las siguientes propuestas:

- Al no darse las condiciones políticas para avanzar hacia una etapa comunitaria de la institucionalidad y de las competencias legales del SICA, éste debería de asumir explícitamente esa realidad y definir acciones y políticas congruentes con la voluntad política que surge de esa realidad. Sin duda, cuidando que esas acciones impacten efectivamente en la realidad de la región y el desarrollo efectivo de los países miembros.
- Urge que los países de la región asuman una estrategia de integración orientada a la construcción de bienes públicos regionales que se generen a partir de la ejecución de políticas públicas sectoriales que impacten efectivamente en la calidad de vida de la población y el desarrollo humano integral.
- Apremia superar el manifiesto déficit democrático de la integración centroamericana, dada su desvinculación o aislamiento de las sociedades de los países que pretende integrar y, en consecuencia, su carencia de base social y de los consensos nacionales para emprender tan grande objetivo.
- La Integración centroamericana requiere de una estrategia que incorpore, para la construcción de bienes públicos regionales, la metodología de la ejecución de políticas públicas y procesos crecientes de fortalecimiento de la democracia, abriendo espacios a la participación ciudadana, lo que renovarían efectivamente el Sistema de la Integración Centroamericana.





Referentes

El análisis de la situación, vigencia y funcionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) debe realizarse desde múltiples factores o variables, para así llegar a la identificación de vías efectivas de fortalecimiento, -más que de su institucionalidad- de su capacidad de impacto en las sociedades centroamericanas.

De no hacerse así, los intentos de reformas de éste sistema no progresarán, más bien pueden alimentar la inconformidad y desilusión manifiesta en diferentes sectores sociales y círculos políticos, así como el creciente escepticismo expresado por parte de relevantes actores internacionales. Estas manifestaciones de insatisfacción, es importante reconocerlo, empezaron a presentarse poco después de que disminuyera la marea de las condiciones políticas y sociales que impulsaron los Acuerdos de Paz de Esquipulas, la creación del SICA y la firma de sus enjundiosos tratados¹.

Para verificar esta inconformidad, baste con observar que ya en 1996, se presenta por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) la primera propuesta de reforma del SICA, para impulsar lo que se llamó la “nueva agenda” centroamericana y la Institucionalidad Regional. (CEPAL/ BID 1998)

Es importante tener presente que todos esos tratados fueron generados bajo el paradigma establecido en el Protocolo de Tegucigalpa (Art.3), el cual estableció que el SICA, “ tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”

La importancia de evaluar desde muy diversas perspectivas y criterios la vigencia, alcances y proyecciones del SICA radica precisamente en la complejidad

de ese aparentemente simple pero ambicioso enunciado. Esto se ratifica, si consideramos los propósitos establecidos en el mismo Protocolo (ver Recuadro 1).

Recuadro 1. Propósitos del SICA, Protocolo de Tegucigalpa

- a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
- b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
- g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
- h) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.
- i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.

¹ Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Tegucigalpa 1991; el Protocolo al Tratado General de Integración Económica, Guatemala 1993; la Alianza para el Desarrollo Sostenible, Nicaragua 1994; y el Tratado de Integración Social, El Salvador, 1994; así como el Tratado Marco de Seguridad Democrática, San Pedro Sula, 1995.

Sin duda, tan admirables propósitos solo pueden entenderse como aspiraciones indisolublemente ligadas a los logros propios de cada Estado miembro del SICA. En tanto que consolidar la democracia y sus instituciones, lograr el bienestar y justicia económica y social, alcanzar el irrestricto respeto a los



Derechos Humanos, por mencionar solo algunos, son responsabilidad propia de cada uno de los Estados y solo se pueden realizar en ellos.

Puede entonces formularse como hipótesis explicativa que la debilidad institucional que se le atribuye al SICA y las críticas a los débiles logros que se le reconocen, se explican por los propios avances o retrasos en el desarrollo institucional de sus Estados miembros y a que se espera de aquél lo que dichos Estados aún no logran alcanzar.

A partir de esa hipótesis también se puede explicar la antinomia no resuelta entre el SICA y sus Estados miembros, la que se manifiesta en contradicciones permanentes entre las estrategias nacionales y la estrategia regional, entre la institucionalidad de los Estados nacionales y la regional; entre la responsabilidad por los logros o los déficits nacionales y las competencias del SICA; entre el financiamiento de programas y proyectos nacionales y la de programas y proyectos regionales.

En este sentido, una primera pregunta obligada, para evaluar los logros del SICA, es: ¿Con qué disposición han participado en el SICA los países miembros y particularmente sus gobiernos para que las iniciativas, programas o proyectos de integración incidan efectivamente en mejorar la situación de los propósitos enunciados, en sus propios Estados?

Permítaseme, antes de analizar otros factores, destacar un referente histórico que muchas veces se obvia en el análisis, por conveniencia política o discursiva. Un enorme desafío que el SICA debe superar es el fardo que la historia de desintegración de la región centroamericana ha acumulado. Desde pocos años después de su independencia, los países centroamericanos han sufrido una y otra vez la frustración de sus esfuerzos integracionistas (Recuadro 2). Esto es relevante si se considera como criterios de análisis y desafíos a superar, el hecho de que los países de la región, en su vida como Estados independientes, han desarrollado su propia institucionalidad, cultura política, identidad y procesos históricos no siempre comunes.

Recuadro 2. Antecedentes de integración regional centroamericana

- Construcción de la República Federal (1823 -1922) **Época: colonial**
Estrategias de construcción de nación
 - República Federal (1823 -1839 Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica)
 - Confederación de CA (1842 -1845 El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica)
 - República Mayor de CA (1896-1898 Idem)
 - Estados Unidos de CA (1898 El Salvador, Honduras y Nicaragua)
 - República Federal de Centroamérica, (1921-1922 Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica)
- ODECA (1951-1991)
Época: Guerra Fría /guerra de baja intensidad)
Estrategia: multilateralismo y regionalismo
 - Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA) = Seguridad Nacional
 - Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) = Mercado Común Centroamericano (MCCA)- Unión Aduanera
 - Crisis 1969
 - Revisión SIECA 1973 Desarrollo Integrado de Centroamérica: Bases para el perfeccionamiento y reestructuración del MCCA Proyecto de tratado de la comunidad económica y social CA con participación ciudadana
- SICA 1991 – a la fecha
Época: globalización
Estrategia = integración regional (regionalismo vrs. regionalismo abierto)

Limitaciones legales y voluntad política

La revisión de los sustentos legales y del carácter de los órganos del SICA da una luz sobre el comportamiento de los gobiernos que lo integran y permite sacar conclusiones relevantes y operativas sobre las limitaciones estructurales de su organización y sus resultados.

Los(as) expertos(as) y la literatura al respecto concluyen que el SICA carece de una dinámica propia, ya que existe un claro predominio de dinámicas y órganos que funcionan por una interacción entre los propios gobiernos de los países miembros, los que actúan desde la identidad y la legitimidad que



surge de sus Estados. Esta dinámica se le ha dado en llamar intergubernamental y se contrapone a lo que se identifica como lo comunitario². En éste, se espera que las representaciones nacionales den paso a las acciones con carácter regional y se fortalezcan las instituciones supranacionales que adquieren una identidad y poder de decisión propio. Sin embargo, todo indica que esta última forma de trabajo o comportamiento se manifiesta únicamente en el ámbito discursivo, prevaleciendo en la práctica institucional del SICA lo intergubernamental.

Este proceder se expresa en lo que se ha identificado como un muy limitado alcance del poder de decisión de los órganos del SICA, lo que a su vez corresponde con lo plasmado en los propios protocolos y tratados de éste. Esto llega a situaciones desequilibradas, como en el caso del Parlamento Centroamericano o PARLACEN, instancia estrictamente deliberativa que a pesar de su representatividad política, del presupuesto que consume o de contar con un proceso de elección de sus miembros por consulta popular, no tiene ninguna beligerancia en el Sistema y sus resoluciones no son vinculantes. Cosa semejante sucede con la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), cuyo mandato está limitado al control de legalidad de normas comunitarias y su obligatoriedad. En este caso, aun cuando en algunas oportunidades ha intervenido en litigios entre los países, que en principio podrían afectar la marcha de la integración regional, sus pronunciamientos han sido deficientes, sino parcializados.

Otra evidencia que califica este comportamiento intergubernamental, en contraposición con el de carácter comunitario que reclaman algunos(as) ana-

listas y juristas especializados(as), es el de la composición de los órganos de conducción del SICA. Estos órganos, llámense Reunión de Presidentes, Consejos de Ministros, Comité Ejecutivo, entre otros, están integrados por representantes de todos los Estados miembros y su presidencia se ejerce de manera rotatoria entre dichas representaciones. Esto redundaría en limitación en los procesos de toma de decisiones para asuntos trascendentales, los cuales siempre tienen que ser por consenso o unanimidad. Esto evidencia límites en la dilucidación de la voluntad de los órganos del SICA y del alcance del poder de sus decisiones; todo lo cual tiende a agudizarse por el carácter de Estados como los centroamericanos en los cuales la cultura del diálogo, de la deliberación y de alianzas es poco estimada.

También se ha identificado, como expresión de esta dominancia de lo intergubernamental, la nula presencia del principio de subsidiariedad. Puede verificarse que los Estados centroamericanos y de manera más específica los gobiernos de los países miembros no aceptan que una instancia supranacional, como es el SICA, se constituya en una opción o alternativa legítima para atender y solucionar asuntos o deficiencias que los Estados nacionales no logran resolver. Los Estados no le han dado al SICA ninguna competencia que lo conduzca a cubrir necesidades que los Estados nacionales consideren que no pueden cumplir por sí solos.

César Salazar sostiene que “Uno de los grandes problemas que tiene el SICA es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios(as) en la integración pues no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario” (Caldentey y Romero 2010, pág. 303).

Cabe aclarar, que al exponer estos elementos no necesariamente nos interesa abogar por un comportamiento comunitario de los órganos e instituciones del SICA. Lo que encontramos relevante, y en ello si ponemos énfasis, es identificar el tipo de dinámicas y conductas que han predominado en estas instancias y desde las cuales se puede y debe partir para hacer propuestas viables para el fortalecimiento del proceso integracionista en Centroamérica.

² El SICA se define políticamente por un marco jurídico político de inspiración comunitaria que, sin embargo, ha configurado una estructura institucional de marcado carácter intergubernamental (Santos, 2013). Cuenta con cinco subsistemas (político, económico y comercial, social, cultural y educativo y ambiental), que le otorgan un carácter multidimensional, muestra del compromiso con el desarrollo que supuso el proyecto inicial de Esquipulas. Sin embargo, la adopción del regionalismo abierto cambió el curso del proceso, pasando a centrarse en la agenda económica y comercial. A lo largo de estos años, la falta de voluntad política por parte de los gobiernos para poner en marcha políticas y fortalecer la institucionalidad del Sistema le ha proporcionado abundantes críticas y abierto un proceso casi permanente de reformas institucionales (Santos y Caldentey).



En conclusión, si los países centroamericanos no alcanzan las condiciones políticas para avanzar hacia una etapa comunitaria de la institucionalidad y de las competencias legales del SICA, deberían de asumir explícitamente esa realidad y definir acciones y políticas congruentes con la voluntad política que surge de esa realidad. Sin duda, cuidando que esas acciones impacten efectivamente en la realidad de la región y el desarrollo efectivo de los países miembros.

Demandas complejas, agendas contrapuestas y débil impacto

El momento fundante del SICA está directamente arraigado a la demanda de solución o superación de los conflictos sociales y cívico-militares en los que se vieron envueltos los países de la región centroamericana en las décadas de 1970 y 1980. Este desafío constituye un proceso esencial para sus Estados fundadores. En consecuencia, los propósitos y objetivos expresados en su creación, -como ya lo señalamos-, son amplios y complejos; omnicomprensivos, los han titulado algunos y algunas para evidenciar la magnitud del desafío.

De aquí surge el carácter de la agenda del SICA, pero dicha agenda no se perfila únicamente a partir de las demandas locales o nacionales, sino en interacción con agendas que surgen de fuerzas políticas, económicas y culturales de fuera de la región, de allí que la priorización de los proyectos y programas a desarrollar se vuelve conflictiva y difícil de alcanzar.

Según este enunciado, la creación del SICA hace parte del proyecto estratégico de pacificación, democratización y desarrollo que se proponen asumir los Estados centroamericanos³. De allí,

³ Esto queda plasmado en el concepto de desarrollo de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, ALIDES (1994): Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el

la consecuente complejidad de su propuesta. Es a partir de esta complejidad que surge el reto de priorizar la agenda a desarrollar para alcanzar tales propósitos. Planteados ante ese desafío, los gobiernos nacionales y el SICA se encuentran también de frente con un fenómeno internacional pujante, identificado como “globalización”, que impulsa su propia agenda, la cual prioriza iniciativas de carácter económico y una visión del mundo basada en la competitividad.

En consecuencia la apuesta a la integración centroamericana, desde su inicio, va a oscilar entre una agenda compleja, omnicomprensiva, que se expresa en la multiplicidad de tratados y en la diversidad de órganos e instituciones que se crean o reactivan en ese proceso y una agenda que se ha dado en llamar economicista, que surge del fenómeno identificado como globalización y de los organismos multilaterales y empresas transnacionales que lideran ese proceso. Esta propuesta globalizante no adquiere relevancia para Centroamérica solo por su impacto en la macroeconomía de la región y en el gran capital a través de la estrategia de gestión empresarial del “outsourcing”, la internacionalización del capital financiero, la inversión extranjera directa, los tratados de libre comercio, entre otros, sino también por su impacto en las comunidades a través de fenómenos migratorios, de remesas de divisas, implante de maquilas, etc. (Pérez Sáinz y otros 2001).

Por tanto el desarrollo del SICA, obviamente, está vinculado tanto a procesos y exigencias internas como a internacionales a los que sus Estados miembros, y particularmente los Estados fundadores, han debido responder en el mismo lapso en el cual este sistema regional nace y se desarrolla.

De esta manera, la creación del SICA, su desarrollo, fortalezas y debilidades están íntimamente relacionados con un período, -particularmente los años 1980 al 2000, en que los Estados centroamericanos entran a un nuevo ciclo modernizador que se expresa en la búsqueda de la superación de gobiernos oligárquico-represivos, de los conflictos bélicos y de apertura hacia regímenes democráticos. En el campo económico, este proceso se acompaña de un ajuste estructural que

fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.



va a debilitar la centralidad del Estado mientras se privilegia el mercado, se promueve la desregulación laboral, la privatización de empresas estatales, la venta de empresas nacionales al capital internacional o su alianza, todo lo cual reorienta el crecimiento de adentro hacia afuera.

En esas circunstancias surgen y pugnan una multiplicidad de agendas, todas las cuales exigen al SICA capacidades diferenciadas para impulsarlas. Téngase en cuenta, que todas estas agendas conviven y siguen vigentes (Recuadro 3.).

Recuadro 3. SICA y Agendas vigentes

- Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, 1994
- Declaración Conjunta Centroamérica-USA, CONCAUSA, 1994;
- “Nueva Agenda Centroamericana” CEPAL/BID, 1996; Agenda de Competitividad Centroamericana hacia el Siglo XXI
- Proyecto Harvard-INCAE, 1999;
- Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional, Comisión Europea (CE) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID);
- Plan Puebla Panamá, 2001;
- DR-CAFTA o TLC USA/CA 2003-2006; Acuerdo de Asociación UE/CA 2007-2013.

Ante estas situaciones, el SICA, y los países miembros, han encontrado enormes dificultades para construir consensos y, de manera puntual, para identificar temas generadores (más que focalizar) de integración y no logra trascender, del ámbito discursivo y del ideal retórico, para atender urgencias programáticas.

Más allá de la formulación de múltiples agendas, -como balance general-, la región evidencia una deuda con la equidad, la justicia y el desarrollo humano integral. El proceso de construcción de los Estados de derecho no ha dado paso a Estados en los que se garanticen los derechos de las personas, particularmente en lo social, cultural, ni ambiental, pero tampoco en la justa distribución de los bienes económicos. En consecuencia la débil identidad nacional y poca cohesión social de los Estados miembros también pasa factura al SICA, como serio obstáculo para avanzar en la integración social de los pueblos de la región centroamericana.

Los informes del Estado de la Región Centroamericana (ERC)⁴ dan cuenta de pocos avances de la región en diferentes ámbitos. Dado que la democracia y la paz aparecen como divisas esenciales del SICA, cabe destacar las siguientes conclusiones del informe del 2011, cuando sostiene que: “El tipo de Estado presente en la mayoría de los países del Istmo no corresponde a estructuras propicias para la democracia. La modalidad de organización, la distribución de poderes y el alcance territorial de los aparatos estatales, entre otros factores examinados aquí, hacen que los Estados se constituyan en frenos para el acceso y el ejercicio democrático del poder político. Aún más, el Estado no solo perjudica la democracia por su forma de organización y por su debilidad institucional, sino que además tiene enquistadas prácticas que transgreden directamente las reglas de la democracia.” (Estado de la Región 2011, pág. 361).

Corresponde señalar, además, que los regímenes democráticos ensayados en la posguerra, como resultado de los Acuerdos de Paz, no han logrado incorporar de manera efectiva a los y las habitantes de cada país. Esto se manifiesta en el desencanto y desconfianza hacia los partidos políticos y los parlamentos nacionales. Consecuentemente, los avances en los sistemas electorales y el juego de partidos políticos tienden a debilitarse frente a la cooptación de las campañas electorales por el “marketing” y las alianzas utilitarias, por fuera de los compromisos programáticos. La consulta ciudadana sobre políticas públicas es muy débil o no se ha considerado como camino para fortalecer el ejercicio de la soberanía popular. Lo anterior, tanto en el ámbito nacional y más aún en la institucionalidad regional.

Multiplicidad de estrategias y difícil congruencia entre estas y la institucionalidad del SICA

Dado lo ambicioso de los propósitos del SICA, éste debería de distinguirse por contar con una estrategia⁵ efectiva, capaz de llevar adelante sus objetivos

4 Estos extensos informes han sido publicados en 1999, 2003, 2008, 2011 y en este año saldrá el quinto informe 2016.

5 Una estrategia es un conjunto de directrices mediante las cuales se trata de lograr determinados objetivos. En tanto guía



y avanzar en la agenda propuesta. No obstante, en este ámbito también se evidencia un conflicto no resuelto entre las tendencias de la globalización, las demandas propias de los procesos y las realidades locales, así como de las propuestas técnicas surgidas de organismos multilaterales, la cooperación internacional y de los propios expertos(as) centroamericanos(as).

Evidentemente, desde las distintas estrategias se demanda un tipo de institucionalidad que sea capaz de impulsarlas. Para alcanzar un fin se necesita una estrategia, pero también una capacidad institucional para ponerla en práctica. Es esta la mejor manera de interpretar la frase de Maquiavelo, de que el fin justifica (léase determina) los medios.

En esa dinámica surge un conflicto no resuelto entre lo que se identifica como regionalismo vs. regionalismo abierto, pero también entre la propuesta de una integración regional sustentada en una estrategia comunitarista vs. la práctica dominante, es decir, la conducción intergubernamental del proceso.

Si volvemos al momento fundante del SICA encontramos que se identifica, como estrategia para lograr los objetivos y propósitos de la integración regional, al desarrollo sostenible. Así en ALIDES los gobernantes afirman que “hemos decidido adoptar una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región”. En consecuencia, esta opción inclina a los países a reconocer sus carencias y demandas múltiples. De aquí surgen los conocidos subsistemas del SICA, tal como los plantea el Protocolo de Tegucigalpa: el político, el económico, el social y el educativo y cultural. A estos, se incorpora, con el lanzamiento de ALIDES, el ambiental.⁶

Esto es lo que se puede identificar para el caso de Centroamérica como “Regionalismo” o “Regiona-

coherente, unificadora e integradora para la adopción de decisiones, una estrategia conduce a la elaboración de planes para lograr objetivos de largo plazo y a la formulación de prioridades en la distribución de los recursos.

⁶ Posteriormente en la Cumbre de Presidentes del 20 de julio de 2010, para el Relanzamiento del SICA se identifican 5 pilares de la integración regional centroamericana: la Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Cambio Climático, la Seguridad Democrática Regional, la Integración Social, la Integración Económica y el Fortalecimiento Institucional.

lismos Estratégico”, cuyo propósito implícito es el de unir fuerzas para lograr un desarrollo equilibrado y compartido de los países que forman parte de esta iniciativa.

Esta estrategia ha mostrado claras debilidades en su ejecución, más allá de su predominio a nivel discursivo o declarativo. La clave de su debilidad puede ubicarse en la deficiente voluntad de los Estados miembros y sus gobiernos para apoyarla e impulsarla tanto políticamente como financieramente.

No obstante, esta estrategia en nuestro entender ha determinado la modalidad de la institucionalidad del SICA, imbuyéndola del carácter intergubernamental predominante, tal como lo señalamos anteriormente.

Desde una especie de antagonismo no declarado, lo que identificamos como Regionalismo Estratégico, ha debido convivir con la otra propuesta que se ha dado en llamar de “Regionalismo Abierto” (Caldentey y Romero, 2010, p.22).

Ésta última va a contrapelo con la propuesta de integralidad del desarrollo y ve como poco relevante la combinación de fortalezas nacionales para enfrentar las también deficiencias nacionales. Inicialmente confrontará la estrategia de sustitución de importaciones y, en su más reciente expresión, propone asumir medidas comunes en los países de la región, pero orientadas a favorecer la inversión extranjera directa, o sea para atraer capitales y garantizar la movilidad de éstos, a través de tratados de libre comercio.

Esta confrontación de estrategias y consecuentemente la propuesta por reestructurar la institucionalidad del SICA, para perfilar una organización acorde con cada estrategia propuesta se inicia desde muy temprano. Ello quedó plasmado en el conocido informe de la Cepal y el BID, de 1996, en el que se plantea la llamada “Nueva Agenda” centroamericana y una reforma de la institucionalidad (Op. Cit.). Que busca reformar la institucionalidad que se había venido conformando desde la década de los años 1950 y que se reactivó con el lanzamiento del SICA.



Desde esa primera de las propuestas de reestructuración, formulada en 1996 por la Cepal y el BID, se plantea la exigencia de una congruencia entre la estrategia y la institucionalidad. Expresamente, en dicha propuesta se dice: “La agenda centroamericana de regionalismo abierto cubre un núcleo de compromisos de integración y diversos ámbitos de cooperación. Siguiendo el enfoque de institucionalismos flexibles, el proceso de reforma debe dejar de insistir en un sistema uniforme y partir de la perspectiva de cómo separar, reasignar y redistribuir las funciones que se consideren necesarias, en lugar de concentrarse en reagrupar, interconectar y fusionar instituciones” (Idem. Pág. 126).

Demás está decir que esta y otras propuestas de reforma de la institucionalidad del SICA no han cuajado ni progresado efectivamente.

A su vez, esta pugna por la hegemonía en la estrategia para la integración regional se ha manifestado de manera relevante en la propuesta que podremos llamar como “Estrategia comunitaria”. Esta supone la construcción de una institucionalidad supranacional que se construye gradualmente, proceso en el cual los Estados nacionales van cediendo soberanía, a la vez que se construyen órganos con ese carácter supranacional. Esta estrategia es la aplicada por la Unión Europea pero, como lo hemos documentado, este proceso no ha podido ser desarrollado en el marco de la integración regional, seguramente por la propia debilidad institucional de los Estados centroamericanos.

Políticas públicas y bienes públicos regionales, identifica pasos exitosos

Para el logro de los objetivos encomendados al SICA, sus órganos, particularmente los Consejos de Ministros, así como las instituciones sectoriales, han recurrido a la implementación de programas y proyectos, normalmente financiados con recursos de la cooperación internacional. No obstante, en los últimos tiempos, a partir de la segunda mitad de la primera década del 2000, dichas instancias regionales han avanzado en la formulación de planes y estrategias, así como de políticas regionales, sin por ello dejen de prevalecer los proyectos como modalidad básica de ejecución.

Como puede verse en el Recuadro 4, los instrumentos utilizados por el SICA son diversos pero, aun cuando se pueden agrupar en unas pocas categorías eso no garantiza que tales ejercicios sean homologables. Por otra parte, el seguimiento a los resultados de éstos o el rendimiento de cuentas de estas iniciativas, aún no han sido suficientemente documentadas⁷.

Recuadro 4. Ejemplos de diversidad de instrumentos de los órganos e instituciones del SICA

Planes y estrategias:

- Plan de Gestión Estratégica, SIECA, 2012-2014;
- Plan estratégico CSJ y PARLACEN;
- Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA 2010-2014);
- Plan de Inversión y Financiamiento para Centroamérica y República Dominicana (PIFCARD);
- Estrategia de Seguridad Democrática; Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), 2006- 2011 URS /SG-SICA

Políticas:

- Igualdad y Equidad de Género (2013-2025) COMMCA
- Cultural CA (2012-2015)
- Educativa CA (2013-2021) CECC
- Salud (2015-2022) COMISCA
- Pesca y Acuicultura (2015-2025) OSPESCA
- Política de atención y servicios básicos a poblaciones móviles y transfronterizas CIS

Proyectos / Programas:

- Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericano (SIEPAC) mercado eléctrico regional (MER)
- Mecanismo de compra conjunta de medicamentos, COMISCA;
- Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA II).

Uno de los investigadores más reconocidos de la integración regional centroamericana, Francisco Santos en colaboración con Caldentey, y siguiendo los criterios de Helen Wallace, ha catalogado estas políticas públicas del SICA, bajo las siguientes categorías: comunitarias, regulatorias, distributivas y de coordinación (Op Cit 2015).

⁷ El Quinto informe del Estado de la Región traerá un análisis del rendimiento de cuentas y transparencia, asociado a estos órganos y sus planes.



A partir de este ejercicio concluyen que “se trata de un catálogo escaso de políticas, sobre todo si tenemos en cuenta que la reactivación del proceso data de 1991. Es también un proceso reciente, constituido mayoritariamente en el transcurso de los últimos cinco años, lo que nos sugiere unas actuaciones todavía en proceso de consolidación.” Y continúa: “De las 18 políticas identificadas, sólo se advierte una política comunitaria, la política comercial aduanera, la más antigua y originaria del proceso. Se identifican también cuatro políticas regulatorias, propias de los ámbitos regionales, tres distributivas y once de coordinación, confirmando el predominio del factor intergubernamental sobre el comunitario.” (Idem).

La pregunta fundamental que cabe formularse ante estas iniciativas es si efectivamente ellas están generando bienes públicos regionales. Más allá de la amplia discusión sobre el carácter y definición de los llamados bienes públicos, cabe asumir como referencia la conceptualización operativa del Banco Interamericano de Desarrollo, BID⁸ quien, al respecto estima, en América Latina, los países comparten numerosos desafíos y oportunidades de desarrollo, que pueden ser abordados más eficiente y efectivamente a través de la acción colectiva y la cooperación regionales. La Iniciativa –continúa sosteniendo– es también una respuesta a la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en la agenda de desarrollo de estos países. En este caso se hace referencia a bienes públicos regionales que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes en los países y sus poblaciones.

Sin duda, particularmente desde la perspectiva economicista que predomina en este tipo de análisis, se entiende fácilmente que los proyectos de infraestructura son claramente bienes públicos; pero, es perentorio enfocar y valorar de manera más contundente la generación de bienes público regionales, particularmente en campos de mayor impacto social, como la salud, la agricultura, la educación, la vivienda y el ambiente, lo que se traducirá en mayor impacto en la calidad de vida de la población y en un mayor reconocimiento del SICA por su contri-

bución al desarrollo. Cabe anotar, que en este caso, lo que entendemos por bienes públicos regionales, deben de ir más allá de propuestas de políticas comunes, a aplicarse por los gobiernos, de manera privada en cada país.

Propuestas para avanzar

Basado en lo anterior propongo la primera tesis que deseo sostener: La urgencia, para los países de la región, de contar con una estrategia de integración orientada a la construcción de bienes públicos regionales que se generen a partir de la ejecución de políticas públicas sectoriales que impacten efectivamente en la calidad de vida de la población y el desarrollo humano integral.

Esto debería ser el referente para medir el desarrollo, la fortaleza y los logros de la institucionalidad regional. Es decir, el impacto de sus iniciativas en el desarrollo humano de la población centroamericana, más que por el análisis institucional, basado en parámetros de eficiencia burocrática, en el que ha estado empantanado el SICA desde tempranos cinco años después de su creación; cuando en 1996 se planteó la necesidad de reformar la institucionalidad para poder lograr la eficiencia de sus órganos.

Cabe recordar, en apoyo a esta tesis, que las iniciativas originarias de la integración centroamericana tenían esta orientación, la de desarrollar bienes públicos regionales. Esto se refleja en la creación de las instancias que se disputan el honor de ser vanguardia de este proceso de la integración moderna en la región. Por una parte, la Secretaría Permanente del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y otros dos organismos también sectoriales: el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). El primero, desde su creación, impulsó lo que se denominó el Primer Plan Regional de la Integración Regional de la Educación Superior, para elevar la excelencia y ampliar la calidad de la oferta académica; el segundo, asumió como misión atender el flagelo de la desnutrición en los países del Istmo y; el tercero, fue creado para atender las demandas de recursos humanos profesionales para la modernización de los Estados de la región, respectivamente.

8 Ver BID, Iniciativas de Bienes Públicos Regionales <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/que-son-los-bienes-publicos-regionales,2803.html>



Además de este dato histórico, esta tesis responde a lo que ya ha sido demostrado, que las iniciativas que se han desarrollado más exitosamente en los procesos de integración que ha vivido Centroamérica, son aquellos procesos basados en proyectos sectoriales concretos, aún cuando sustentados en una estrategia intergubernamental de cooperación.

Pero también, esta tesis se apoya en la observación de cómo, en el período de vigencia del SICA, han evolucionado las condiciones de vida de la población mayoritaria de éstos países. Los datos no sólo le dan solidez a esta tesis, sino que le asignan un carácter de urgencia. El deterioro sostenido de la calidad de vida y la exclusión de sectores mayoritarios de la población centroamericana está suficientemente demostrado en los Informes del Estado de la Región Centroamericana que ya hemos mencionado. Este estudio permanente y regional, cuya primera edición -tal como lo señalamos- se realizó en 1999, se ha convertido en un relevante y para algunos incómodo “contrafactual” o referente para analizar y definir la eficacia de las políticas públicas de los Estados de la región, incluidos las de la integración regional.

Como también lo hemos consignado, está por salir la quinta edición de ese informe, en el que se constata que las tendencias son las mismas y evidencian que los Estados centroamericanos no han logrado elevar significativamente los niveles de bienestar y progreso social de sus habitantes. Es obvio que no corresponde responsabilizar al SICA de esta situación, pero sí se puede concluir que éste no se ha constituido en un factor de cambio en el proceso seguido por los Estados centroamericanos para alcanzar la paz, la democracia y el desarrollo propuestos en los documentos fundacionales ya citados.

En nuestro análisis, debo reconocerlo, pesa la noción de que la desigualdad pone en peligro los lazos sociales y cívicos. No nos referimos a la eminencia de una revolución social, sino a algo más tangible, a una debilidad significativa de la cohesión social, ante la carencia de una identidad del ciudadano y de la ciudadana con el Estado nación y más con el proyecto regional, ante la no vigencia de sus derechos fundamentales.

Si a esto añadimos el evidente deterioro de la seguridad ciudadana, así como el descontento creciente de los ciudadanos y las ciudadanas con el régimen democrático, basado en un sistema de partidos políticos, podemos concluir al menos que el objetivo del SICA, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa de hacer de Centroamérica una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, no está siendo logrado.

La segunda tesis que deseo proponer en esta oportunidad se refiere a: La urgencia de superar el manifiesto déficit democrático de la integración centroamericana, dada su desvinculación o aislamiento de las sociedades de los países que pretende integrar y, en consecuencia, su carencia de base social y de los consensos nacionales para emprender tan grande objetivo.

La integración regional, como estrategia propuesta para hacerle frente a los desafíos de la paz, la libertad, democracia y el propio desarrollo integral de la región, solo puede avanzar si se fortalece la base social y se promueve la efectiva integración de las comunidades nacionales en su proceso, coadyuvando de esa manera al déficit de identidad y de cohesión que priva en los países de la región.

Desde una perspectiva sociológica y política, éste es el desafío más grande que tiene el SICA: lo que podría identificarse como la ciudadanización de la integración centroamericana, que debería pasar a ser uno de los objetivos estratégicos de la región.

No obstante, adelantamos también la manifiesta falta de voluntad política, pero también de conocimiento y de experiencia sobre la efectiva puesta en práctica de este tipo de ejercicio democrático, lo que ha impedido el desarrollo y posicionamiento efectivo del órgano que está llamado a aportar enormemente en esa estrategia de ciudadanización de la integración centroamericana. Nos referimos al Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) y a los otros comités sectoriales con los que éste tiene que interactuar y desarrollar iniciativas conjuntas y coordinadas de incidencia, como son el Comité Consultivo de la Integración Económica o de la Integración Social, el de Medio Ambiente o el Agrícola, para señalar algunos.



Sin lugar a dudas, los tímidos o incipientes avances en la participación ciudadana o de aquello que hemos llamado la ciudadanización de la integración, son el reflejo mismo de la debilidad en el ejercicio de la democracia en los países de la región. Lo que se manifiesta de manera más dramática en la debilidad jurídica y política de la construcción de la democracia participativa, en cada uno de los países.

Una vez enunciadas estas dos tesis, es necesario hacer una acotación a manera de reflexión sobre dos enunciados que se repiten con, podríamos llamarlo, suficiencia por defensores(as) de la democracia y de la integración. Se escucha repetir con alguna frecuencia, la frase atribuida a Willy Brandt, sobre que “los problemas de la democracia se superan con más democracia”, y su paráfrasis que sostiene que “los problemas de la integración se superan con más integración”.

Seguramente no es el momento para profundizar en el enunciado de Brandt, pero si me detendré unos segundos para sostener que ambas frases deben de ser analizadas y profundizadas antes de que su repetición se convierta en un ejercicio tautológico sin sentido.

La propuesta de más democracia puede ser entendida desde muchos enfoques. Para unos puede significar más diálogo, más consenso y para otros más institucionalidad o el fortalecimiento de los partidos políticos o el financiamiento de campañas electorales. Si la identificación del sentido de más democracia, se logra en función de necesidades concretas de un determinado momento político o de un régimen democrático concreto, enhorabuena. Sin embargo, es necesario ir más allá para llenar de sentido la frase.

En mi libro, *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho* (Sol, 2010), sostengo que, si democracia significa que el poder radica en el soberano, en el pueblo, mayor democracia debería significar mayores espacios de ejercicio de la soberanía popular, más allá de los meramente electorales o de referéndum, que viene a ser una extensión de éstos. Cuando los países centroamericanos han invertido grandes recursos en una democracia sustentada en los partidos políticos y la ciudadanía demuestra cada vez más in-

conformidad en ese sistema, pareciera fundamental fortalecer la democracia abriendo más espacios de participación ciudadana.

Desde esta perspectiva, la apertura de mayores espacios de participación ciudadana se sustenta en el desarrollo asociativo y autónomo de la sociedad civil y en su incidencia efectiva en el ciclo de las políticas públicas. Esto se vuelve sumamente relevante particularmente cuando, como lo sostuvo en una conferencia reciente Alexander López, director del ICAP, la participación ciudadana se ha convertido en una “megatendencia” universal, junto con el uso y desarrollo de las tecnologías de la información entre otras de igual magnitud.

Al mencionar el ciclo de políticas públicas como el espacio por excelencia para fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana o el ejercicio del poder del soberano, estamos avanzando en diversos aspectos relacionados con el ejercicio democrático propio de la época actual. Nos referimos, en primer lugar, al proceso de identificación de temas de interés social, asumidos como asuntos de políticas públicas; en segundo lugar al reconocimiento de pluralidad de actores como referentes a tener en cuenta en el proceso de las políticas públicas, como también al rendimiento de cuentas. Todo vinculado a su vez con la transparencia, de cara a los perversos procesos de corrupción y las cada vez mayores limitaciones (ingobernabilidad) de los gobiernos de turno y sus recursos técnicos para encarar demandas y procesos complejos.

Estas tendencias y ejercicios de ciudadanía deben llegar al SICA, al proceso de la integración regional. Y darle sentido o significado a la propuesta de “mayor integración” como respuesta a las debilidades reconocidas por los mismos actores del proceso de la integración regional.

En conclusión, se requiere de una estrategia que incorpore la construcción de bienes públicos regionales, la metodología de la ejecución de políticas públicas y procesos crecientes de fortalecimiento de la democracia, abriendo espacios a la participación ciudadana lo que renovarían efectivamente el Sistema de la Integración Centroamericana.



Bibliografía

- Caldentey y Romero (2010). El SICA y la UE: La integración en una perspectiva comparada. 1ª. Edición Córdoba, España, Fundación ETEA para el desarrollo y la Cooperación.
- CEPAL/BID (1998). La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). México.
- CEPAL. Desarrollo Sostenible: Perspectivas de América Latina y el Caribe. Series Seminarios y conferencias, No. 11 http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/9628/lcl1613e_3.pdf
- Programa Estado de la Nación. (1999, 2004, 2008, 2011, 2016) Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pérez Sáinz et al (2001). Globalización y Comunidades en Centroamérica, FLACSO Costa Rica, El Salvador.
- 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.
- Santos F. y Caldentey (2015) P. Aproximación a las políticas públicas de de la integración centroamericana Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. http://www.academia.edu/9540185/APROXIMACION_A_LAS_POLITICAS_PUBLICAS_DE_LA_INTEGRACION
- SICA (1994). Alianza para el desarrollo sostenible, ALIDES
- Sol, Ricardo. 2010. El Desafío de la Participación Ciudadana, en el Estado Democrático de Derecho. FLACSO, Costa Rica.
- Wallace, Helen (2005). “An institutional Anatomy and Five Policy Modes”, en Helen Wallace, William Wallace Y Mark A. Pollack (eds.), Policy-Making in the European Union, Oxford, Oxford University Press (pp.49-90)



Autor

Ricardo Sol Arriaza

Es Sociólogo y comunicólogo, investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Costa Rica (Flacso-CR), ex-Secretario General del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), fundador y dos veces presidente del Comité Consultivo del SICA.

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz
Representante Fundación Friedrich Ebert
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá
E-Mail: costarica@fesamericacentral.org
Tel.: +506 2296 0736
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 50 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional.

Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.