

“50 Años de institucionalidad centroamericana”. Una mirada desde Sudamérica.

Por Sebastián Quadrana¹

1-Introducción

Analizar y estudiar la integración lleva a tener en cuenta aspectos muchos más amplios que los meramente económico-comerciales. Todas las teorías que buscan explicar la integración, sino lo enuncian explícitamente, por lo menos contemplan como posibilidad que es un fenómeno político.

Nuestro trabajo se enfoca en el análisis de los avances, desafíos y complejidades de las instituciones del proceso de integración centroamericano, lo cual necesariamente nos involucra en cuestiones de política¹ las cuales se pueden tornar en temas problemáticos.

Que tratemos de cuestiones de política está implicando reconocer que la creación, reforma, redefinición, reestructuración o como quiera denominarse al proceso por el cual surgen las instituciones en la integración, depende de la voluntad de los Estados² y de cómo se desarrolle el proceso negociador. Es decir, que el intergubernamentalismo³ es la clave de lectura, por lo menos, en el tema que nos compete.

Pero no solamente el intergubernamentalismo es nuestra base teórica. Como se irá desarrollando a lo largo del trabajo, existen también tres conceptualizaciones que abarca no sólo a la integración centroamericana, sino también a toda el área latinoamericana. Estas son; la visión cepalina de la década del 50 y '60, donde se desarrollan las primeras instituciones de integración como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) o la misma Área Latino Americana de Libre Comercio (ALALC); una segunda caracterizada por lo que muchos autores denominaron “regionalismo abierto”⁴. el cual comprende los desarrollos de esquemas de integración típicos del período de la década del '90, donde surgen las experiencia del MERCOSUR, la Comunidad andina de Naciones (CAN), el mismo Sistema de Integración Centroamericano (SICA), o el Grupo de los Tres; por último y como respuesta a una “crisis”

¹ Lic. en Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires (Orientado en Relaciones Internacionales).

de la integración, autores como José Antonio Sanahuja plantea la aparición de una integración postneoliberal.

Todas estas alternativas serán presentadas también, debido a que no se puede entender el proceso de institucionalización de la integración regional sin entender los contextos mencionados.

Continuando con las precisiones metodológicas, cabe aclarar algunas nociones. En primer lugar, cuando contemplamos los avances realizados por las instituciones de la integración regional en general, y la centroamericana en particular, el concepto de innovación es de suma utilidad. A los fines del presente se entenderá por innovación, no sólo la creación, reforma – por medio de la reestructuración o reformulación- de instituciones per se –a través de las correspondientes negociaciones- sino también a los cambios en los objetivos que pueden producirse en las mismas instituciones.

Segundo, las instituciones no deben ser consideradas como organizaciones estáticas que cumplen ciertas funciones. Es muy común encontrar en la bibliografía sobre las instituciones de la integración que las mismas deben asociarse con ciertas áreas de integración. Es en cierta forma la lectura del funcionalismo. Creer que porque se busque como objetivo de la integración una zona de libre comercio (ZLC) una unión aduanera (UA) o un Mercado Común (MC) implica una forma definida de instituciones es entrar en cierto reduccionismo

Es decir, que una unión aduanera requiera menos instituciones que una unión económica y política, por la necesidad de la flexibilidad en la concreción de los acuerdos o por no cargar de objetivos a las instituciones encargadas de esos procesos, no puede ser demostrado como una relación causal suficiente.

Por el contrario, es de nuestro convencimiento que el diseño institucional estará mas asociado a las formas propias de organización y distribución de funciones al interior de los propios estados integrantes del bloque. Es así que diferirán las instituciones de países con sistemas parlamentarios de aquellos que son presidencialista⁵.

Por último, la historia compartida de fracasos de estructuras “elefantiásicas” de integración regional, que lo único que producían era un exceso de gastos que exigía a los estados participantes el desembolso de una importante porción del PBI, en momentos en que la mayoría de los mismos se encuentran o encontraban frente a crisis cíclicas económicas, condiciona los posibles desarrollos institucionales.

Presentadas algunas ideas, problemas y enfoques, la estructura del presente trabajo estará compuesta de tres partes. En la primera parte se procederá a introducir los escenarios – cepalino, “regionalismo abierto” y postneoliberal- y se analizarán brevemente. En la segunda, nos abocaremos directamente a los avances y falencias de la institucionalidad centroamericana. Finalizaremos con algunas consideraciones y conclusiones finales.

2. Los escenarios de la integración: la CEPAL, el “regionalismo abierto” y el post-liberalismo. Teorías y análisis

2. a) La CEPAL y el “viejo regionalismo”⁶

Según un trabajo preparado por el INTAL, cuyos autores son Robert Devlin y Antoni Esteveordal, las características de este “viejo regionalismo”, basado en las premisas de CEPAL, son:

- El objeto central de los acuerdos fue apoyar el modelo de desarrollo de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), impulsado por el Estado. Este modelo expresaba el pesimismo en materia de exportaciones, el escepticismo respecto de los mercados privados y una gran preocupación en relación con la presencia y la dependencia de empresas extranjeras. El objetivo era industrializar mediante la sustitución de importaciones amparándose en elevados niveles de protección nacional (la protección efectiva podría ser del 150% al 200%) *cum* planificación estatal y la intervención directa del sector público en los mercados. El modelo prosperó durante varias décadas, pero empezó a fallar en la década de los años cincuenta. La opinión preponderante en la región era que se debió al reducido tamaño de los mercados nacionales.
- Dado el objetivo de la política, la integración regional tenía como objeto superar las limitaciones del modelo ISI, creando un mercado regional. El planteamiento era eliminar las barreras internas al comercio, mantener o aumentar los elevados niveles de protección externa y ampliar la planificación industrial a escala regional. El objetivo explícito era desviar las importaciones de terceros países hacia la producción intrarregional y la exportación. La sustentabilidad de las iniciativas dependía del éxito de la apertura de los mercados nacionales al comercio intrarregional.
- El modelo básico de desarrollo de la región era una economía orientada hacia el mercado interno y, por lo tanto, también lo era la integración regional. Los efectos de la integración sobre los vínculos comerciales con los mercados de los países industrializados y el sistema multilateral no constituían un asunto central de la política, teniendo en cuenta el pesimismo del momento con respecto a las exportaciones y las reconocidas “virtudes” de la protección. En el primer episodio de la integración, incluso sólo un pequeño número de países de América Latina era miembro activo del GATT. Además, las consideraciones ideológicas acerca de la dependencia extranjera creaban ambivalencias o restricciones absolutas respecto de la participación de la inversión extranjera directa (IED) en los esquemas regionales.
- Los mecanismos de liberalización de la antigua integración, que reflejaban la primacía de la protección nacional, tendían a basarse en la multiplicidad de las listas positivas de

productos, cuya definición completa normalmente surgía sólo después de dilatadas negociaciones paso a paso (la excepción fue América Central). En consecuencia, los esquemas tenían un grado extremadamente alto de selectividad, lo que se complicó aún más por los complejos acuerdos sobre el tratamiento especial y diferencial para los países miembros menos desarrollados. Este hecho, junto con la creación de una costosa arquitectura burocrática inspirada por la experiencia europea (la ALALC fue la excepción) *cum* la programación industrial sectorial, erosionó la credibilidad del sector privado.

- En términos de liberalización y comercio, los antiguos esquemas no lograron satisfacer en general los objetivos más fundamentales. Las negociaciones y los programas de liberalización se empantanaron rápidamente. Por lo tanto la liberalización efectiva fue limitada y el crecimiento del comercio intrarregional moderado (América Central fue la excepción). Con frecuencia otras disciplinas no iban más allá de los acuerdos recogidos sobre el papel. La supremacía de la protección nacional en el modelo ISI- que, irónicamente debilitó el instrumento mismo (la integración regional) que había nacido para rescatarlo-, los regímenes autoritarios, las intervenciones burocráticas ineficientes, las percepciones de ganancias asimétricas entre los miembros y la inestabilidad política y económica contribuyeron al fracaso del despegue de la antigua integración, o fueron la causa de su estancamiento relativamente rápido.
- De las tres iniciativas, sólo América Central logró una liberalización considerable: 95% de todas las líneas arancelarias fue completamente liberalizado durante varios años. Se estableció un arancel externo común (con un ajuste de tasas al alza). Las exportaciones regionales crecieron significativamente, alcanzando un máximo del 26% de las exportaciones totales, hasta que a fines de los años sesenta surgieron serios problemas políticos en el Grupo que paralizaron el proceso.

En Centroamérica en particular, éste período significó el nacimiento del Mercado Común Centro Americano (MCCA). Los objetivos del MCCA, y de la “integración hacia adentro” pueden describirse sucintamente como:

- Convergencia hacia un arancel exterior común (AEC) en un plazo de 5 años, con vistas al establecimiento de un mercado común (MC);
- Promoción y coordinación del desarrollo industrial
- Cooperación en materia monetaria y financiera
- Desarrollo de infraestructuras integradas; y
- Fomento de la inversión interregional

Este modelo de integración funcionó de manera aceptable hasta mediados de la década del '70, cuando comienza a mostrar signos de agotamiento el modelo ISI, que se agravará notablemente con la crisis de la deuda externa. Este escenario, permite de a poco ir preparando el terreno para el surgimiento de las ideas “neoliberales” en materia económica, lo

cual significó un aumento en las políticas de liberalización del comercio y desregulación de los mercados, conjuntamente a un achicamiento y reforma del Estado.

Comienza aquí, entonces, un nuevo ciclo en la integración regional, donde los problemas de la misma ya no pasan necesariamente por el desarrollo, como fue concebido previamente con el modelo ISI de industrialización, sino que se concibe a las políticas comerciales como una “fuente de derrame” de los beneficios del comercio internacional desregularizado, con una alta movilidad de capitales y de IED. Surge así la idea del “regionalismo abierto”, una especie de integración “abierto al mundo”, cuyas características veremos a continuación.

2.b) El “regionalismo abierto”

Con el proceso de normalización de la deuda externa de los estados de la región, surge un programa, que basado en las ideas neoliberales y monetaristas de la economía política, se conoce con el nombre de “Consenso de Washington”. Este programa, que contiene como base la reforma del Estado con miras a mejorar su eficiencia y eficacia, enuncia la apertura comercial como una forma de estrategia de inserción internacional y del mejoramiento de las balanzas de pago.

En lo que respecta a la integración regional, aparece el “regionalismo abierto”. Esta estrategia está basada en políticas de liberalización económica intraregional, sumada a una baja protección externa. Como se señaló, se buscaba generar mejoras en la eficiencia y en la productividad.

Este modelo, cuyos portadores son CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM)⁷, partía de políticas que incluían: una amplia liberalización intragrupo; liberalización de bienes, servicios y capitales; supresión tanto barreras arancelarias como no arancelarias; y la eliminación aunque fuera parcial de barreras físicas, fiscales y de otra índole que obstaculizaran la competencia y la libre circulación.

Además se incluían, la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardias, propiedad intelectual, contratación pública, política de competencia, política comercial común ante terceros y la convergencia macroeconómica.

Como se puede observar, los temas comerciales eran el pilar de los procesos de integración. Los analistas entendían, tomando como ejemplo a seguir a la entonces Comunidad Económica Europea (CCE), que para tener procesos exitosos debían completarse los seis pasos: zona de libre comercio (ZLC), unión aduanera (UA), mercado Común (MC), unión monetaria (UM) y por último la unión política. Cada uno de los anteriores exigía, como es de suponer, mayores grados de compromiso y de organización institucional. Es lo que acontecía en Europa con su proceso.

De esta manera, en términos institucionales, cada estadio de la integración plantea diferentes requerimientos. Una ZLC podría subsistir con instituciones intergubernamentales, pero estas

no permitirían sostener un esquema de integración más avanzado ya que el mismo podría verse paralizado por acuerdos no vinculantes o por la regla de la unanimidad propia del intergubernamentalismo..

A su vez, hay un énfasis mayor en lo que autores como José Antonio Sanahuja enuncia como “integración negativa”, más que en la “integración positiva”. Mientras que la primera se enfoca sólo en temas de liberalización comercial, la segunda encuentra su razón de ser en la construcción de políticas comunes y en la construcción de instituciones.

Como consecuencia, al decir de Sanahuja, se produce un fenómeno de “regionalismo ligero” caracterizado por intergubernamentalismo. Por otro lado “en nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes; a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo” (Sanahuja, 2008 p. 18)

En este contexto, entonces, se desarrollan con mayor o menor intensidad los procesos de integración, hasta que, frente al incumplimiento de los objetivos que buscaba el “regionalismo abierto” y por el uso excesivo de las herramientas de liberalización y desindustrialización de los estados; la poca voluntad política en fortalecer las instituciones regionales; el auge de los nacionalismos –en su faz económica más que social como consecuencia de la desindustrialización y la caída del empleo-; y las crisis económicas regionales; todo ello pone en jaque a este modelo y plantea nuevas alternativas.

2.c) Las nuevas posturas: el “regionalismo post-liberal”⁸

Frente a la crisis del “regionalismo abierto” o en términos menos apocalípticos el agotamiento del modelo de integración basado en el regionalismo abierto, como consecuencia de las crisis económicas a las que se ve sometida la región; sumado a un “regionalismo ligero” en términos institucionales, se plantea la aparición de nuevas propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración. Estas propuestas son citadas por José Antonio Sanahuja y se caracterizan por:

- a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda.

- b) El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post Consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del modelo anterior.
- d) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- f) Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
- g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y legitimación social de los procesos de integración

La integración regional, se redefine como una estrategia al servicio de una revitalización del “Estado desarrollista”, y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país. El retorno al Estado también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus consecuencias negativas, como la crisis financiera de 2007-08. En este contexto, la integración se redefine en términos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes (Sanahuja, 2008 pp. 22-23).

Hasta aquí se ha descrito de forma muy breve lo que consideramos los tres períodos en los cuales debe basarse el análisis del SICA.

No obstante, faltan todavía algunas precisiones más. Lo anterior sólo sirve para situarnos en los diferentes contextos en un trazado histórico de la integración centroamericana. Lo que está aún haciendo falta es referirnos a cuestiones más teórico-conceptuales, las cuales van a permitir completar el estudio.

En nuestro caso, partiremos de dos propuestas teórico-analíticas: el “intergubernamentalismo liberal” –o “institucionalismo liberal”- y las variables presentadas por Miles Kahler para el análisis de las instituciones regionales. El primer enfoque nos permite entender porqué se puede dar cierta configuración institucional, o en otras palabras, la estructura organizacional que adopta el esquema de integración regional. El segundo, permite “evaluar” si la configuración adoptada puede ser la óptima en términos paretianos.

Comenzaremos, entonces, por el “intergubernamentalismo liberal”. Esta propuesta, presentada por Andrew Moravcsik a principios de los años '90, tiene como finalidad el análisis de la Comunidad Europea. Pero más allá de ese objeto de estudio lo rescatable del enfoque expuesto es que trata de entender como se puede desarrollar un proceso de integración regional.

Crítico del neofuncionalismo, en especial de lo que define como “derrame político” (o “political spillover” por su traducción en inglés) que se produce por la presencia de organizaciones supranacionales las cuales actúan en un proceso de refuerzo de la institucionalidad existente, aumentando la misia⁹, el autor plantea la necesidad de indagar aún más allá, ya que no siempre se puede observar la presencia de aquel “derrame”. Para comprender este punto, el argumento presentado –y criticado- sería que la presencia, en el caso centroamericano, del PARLACEN y de la Corte Centroamericana de Justicia como instituciones supranacionales, el proceso tendría un impulso por el propio peso y funcionamiento de estos. Sin embargo, no siempre ocurre lo anterior. Ello puede deberse a la ausencia de personal calificado, de voluntad política de los Estados miembro en reforzar el proceso de integración –sea por el motivo que fuere-; y la misma organización institucional del proceso que como sabemos en los casos de países desarrollados, en vías de desarrollo o de menor desarrollo relativo, tienen una tendencia a estructurarse en modelos de una casi nula delegación de competencias a los órganos de la integración –es decir, carecen de supraestatalidad.

Por tal motivo, es que el intergubernamentalismo liberal se basa en tres elementos; a saber: a) el comportamiento racional de los estados; b) la teoría liberal sobre la formación de preferencias a nivel nacional y; c) el análisis intergubernamental de las negociaciones entre los estados. Este conjunto de premisas permite observar que en los procesos de integración están presente siempre dos actores: los estados y la sociedad civil. Se produce un “juego de doble nivel”, donde en un primer tablero se dan forma a la preferencias mediante el juego democrático al interior de los estados. En este sentido aquí quedan reflejados los intereses de aquel, en cuanto a la integración se refiere, de cómo va llevarse a cabo el proceso; las políticas a ser adoptadas; los grados de libertad para la negociación, etc. En un “segundo tablero”, los estados negocian sus preferencias entre sí,

No obstante, este segundo nivel se da en un contexto donde ya fueron definidos otros actores; las instituciones de la integración, que moldean y morigeran aún más las preferencias e intereses de los estados, a la vez de funcionar como “caja de resonancia” de los mismos. Pero como bien debe quedar claro, el intergubernamentalismo hace hincapié en la capacidad de los estados nacionales para mantener cuotas de poder y de decisión frente al curso que debe tomar la integración, muchas veces opuesto al que podría tomar si las instituciones regionales tuvieran aquella capacidad.

En suma, este primer enfoque nos muestra que existe una realidad: los estados nacionales siguen teniendo un peso específico, cumpliendo una doble función. Por una lado “agregan” las demandas y preferencias de la sociedad civil –no de toda, hay que recordar las características del propio juego democrático. Por el otro, mediante cierto poder de negociación mantienen el control sobre el rumbo del proceso de integración. Como consecuencia de ello la estructura institucional se configura con competencias poco relevantes y muy dependiente del juego “interno” de los estados,

El segundo enfoque es el de Miles Kahler. Para este autor no es relevante el proceso de formación de las instituciones, ya que vendrían a ser un “dato” objetivo; es decir, estas ya se encuentra dentro del esquema. Este autor observa que “si bien la integración económica puede fortalecer las instituciones, también puede reducir la presión por instituciones fuertes cambiando las percepciones sobre el interés nacional y haciéndolas más convergentes como resultado de un conjunto de negociaciones interconectadas” (Kahler, 1997 p. 41). Siguiendo los preceptos del intergubernamentalismo, este autor continúa expresando que “la diversidad en el alcance y cobertura de las instituciones regionales es resultado de la negociación interna e internacional, no un producto inevitable de la integración económica” (Kahler, 1997 p. 42). No obstante también deja en claro que si bien existen ciertos intentos de “fortalecer” a las instituciones regionales- como muchas veces se plantea para el caso de la Unión Europea (UE)- lo cierto es que el funcionamiento de las mismas nos permite concluir que “la mayoría de las instituciones regionales continúa descansando en mecanismos descentralizados de implementación y rara vez han adoptado métodos (...) con características supranacionales” (Kahler, 1997 p. 41).

Lo anterior, por lo expuesto, nos lleva a preguntarnos entonces como se puede “medir” con cierta rigurosidad el avance o las reformas pendientes de las instituciones que forman parte de un esquema de integración¹⁰. Aquí, nuevamente, Miles Kahler puede brindar una solución.

Frente a esa falta de instituciones regionales con carácter supranacional, aparece una nueva forma de organización que es la *gobernanza* (o *governance* por su traducción del inglés). Este nuevo sistema vendría a suplir la falta de supraestatalidad necesaria. La gobernanza puede ser definida como un esquema de relaciones de autoridad, la cual puede, en principio, adoptar uno de los siguientes elementos: jerarquía o redes.

La jerarquía no se fundamenta en un orden legal-formal, sino en una relación donde el estado dominante lo es porque está en condiciones de proveer orden social y bienes públicos y a su vez el subordinado se reconoce en la obligación de ajustarse a las reglas y de proveer los medios solicitados por el estado dominante. En palabras de Miles Kahler y David Lake “hierarchy rest not on a formal-legal foundation but on an exchange relationship in which the dominant state provides social order or public goods of value to the subordinates, and subordinates in turn recognize an obligation to comply with rules or resources claims that are necessary for the production of that social order or public goods.” (Kahler y Lake, 2006 p. 7).

Por otra parte, el modelo de redes está basado en acciones repetitivas entre múltiples actores, caracterizada por la reciprocidad. Este modelo difiere del anterior, ya que en la jerarquía existe un principio de equilibrio, mientras que en el modelo de redes claramente existe una

reciprocidad. Este modelo está pensado para la esfera internacional, y no la doméstica. Así, las redes de gobernanza –en este caso regional- están basadas no en una delegación de competencias a una entidad formalmente establecida, sino que se produce un intercambio recíproco de competencias y autoridad en diferentes jurisdicciones. En palabras nuevamente de Kahler y Lake “networked international governance, then, is based on shared or pooled authority and on repeated enduring, and reciprocal relationship among actors in different national jurisdiction” (Kahler y Lake, 2006 p. 9).

Por último, Miles Kahler agrega tres componentes que permitirían realizar un análisis de las instituciones y ubicarlas en el *continuum* intergubernamental-supranacional, de acuerdo a como se pueda ir completando una tipología basada en esas variables: centralización, legalización y delegación. Estas mismas son aquí presentadas, pero serán utilizadas más adelante en el trabajo para analizar los avances y reformas de la institucionalidad centroamericana.

3. La integración Centroamericana y sus instituciones. Una revisión crítica

La idea de esta parte del trabajo es realizar un breve recorrido por la integración centroamericana. El mismo no será económico-comercial, sino más bien institucional, intentando describir el funcionamiento de las instituciones que forman parte del proceso integrativo.

Para ello, se tendrá en cuenta el marco presentado anteriormente, es decir la correspondencia entre las distintas visiones sobre la integración –modelo cepalino de los '50-'60, la neoliberal con el regionalismo abierto, y la post-liberal.

Un primer aspecto que nos gustaría enfatizar es la *concepción sistémica* a nivel institucional del modelo centroamericano. Como bien señala un trabajo conjunto de CEPAL-BID “se reconoce que la institucionalidad centroamericana no surgió como un `sistema`. Sin embargo, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) con la función de coordinar todas las entidades regionales existentes” (BID-CEPAL, 1997 p.18).

A diferencia de otros procesos de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), centroamérica posee un entramado institucional para cada aspecto a ser abordado. De esta forma nos encontramos con el SICA, el SIECA, SISCA, CCAD, la CECC, CMCA, el BCIE, el PARLACEN, por sólo nombrar alguno de los componentes de los distintos subsistemas.

Según el “Informe Centroamericano” N° 2 del 2004, editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL) “los tres subsistemas básicos están conformados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y finalmente la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA). Tales subsistemas también agrupan un complejo aparato de órganos diversos, principalmente relacionados con ministerios, comisiones específicas y órganos que cubren un variado rango de actividades relacionadas con la infraestructura, política económica y temas sociales” (BID-INTAL, 2004 p. 23).

Con respecto a la organización del SICA, el mismo Informe enumera lo siguiente: a) Reunión de Presidentes; b) Consejo de Ministros; c) Comité Ejecutivo y Secretaría General; y d) Secretarías Técnicas agrupados en los tres subsistemas básicos –económico, ambiental y social- a los que se hacía referencia previamente.

Desde una visión sudamericana, este modelo de conformación institucional es novedoso. Es nuestra opinión que una forma de organización tal permite observar las dimensiones que se quieren tratar con mayor especificidad. Es decir, que existan diversos subsistemas que atiendan lo económico, lo social y lo ambiental por separado permite a nivel teórico, un mayor debate y transparencia de los temas a tratar, más aún si se tiene en cuenta la importancia que reviste la democracia para los países de la región centroamericana por la presencia de foros donde la sociedad civil organizada; empresas y gobiernos –a través de los respectivos aparatos estatales-, que interactúen en un mismo nivel.

Si comparamos esta forma de organización con la del MERCOSUR, se puede apreciar que es de suma complejidad. En el caso del MERCOSUR, los temas específicos son abordados por Reuniones Especializadas de Ministros (REMI) de alto nivel o Subgrupos de Trabajo creadas a los efectos por los órganos principales del MERCOSUR, en particular del órgano político – el Consejo de Mercado Común (CMC) – en el primer caso; y en menor medida por el órgano ejecutivo –el Grupo Mercado Común (GMC)- para los subgrupos.

Sin embargo, este “modelo de subsistemas” presenta varios obstáculos. Como señala Alvaro de la Ossa “se ha tejido una amplia red de interconexiones y forma de operar que limitan la agilidad y la prontitud con que en muchos casos deben resolverse los asuntos de la integración” (De la Ossa, 2003 p.66). Por su parte Solís Rivera plantea “una gran duplicidad de funciones y un gasto excesivo de recursos por parte de los Estados miembros del SICA” (Solís Rivera, 2000, p. 33), el cual sigue agregando que “la aparición de una especie de ‘soberanía institucional’ en el sistema hizo que sus instituciones adoptaran esquema de trabajo cada vez más autónomos y fragmentados. Esto devino en elevados niveles de descoordinación, alentados por la proliferación de agendas individuales basadas en programas y proyectos que perseguían fines e intereses particulares” (Solís Rivera, 2000, pp. 33-34).

A lo anterior se puede agregar algunos aspectos analizados por Oscar Santamaría, ex Secretario General del SICA, que pueden considerarse negativos y que comprenden:

- La dispersión institucional que supone una pérdida de eficiencia y eficacia del entramado institucional que se debe corregir con mecanismos adecuados de coordinación de las diversas instituciones
- La institucionalidad no cuenta con fuentes y mecanismos de financiamiento automático.

Así, este ex funcionario del SICA observa, punto que es recurrente en la mayoría de los análisis de la bibliografía consultada, que “se puede afirmar que la integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario. Esta característica de proceso es especialmente visible en el ámbito institucional de proceso” (Santamaría, 2003). Cabe destacar que esta observación planteada por Oscar Santamaría

corresponde a un análisis del SICA basados en el modelo institucional surgido del Tratado de Tegucigalpa de 1991.

A riesgo de parecer poco optimista, y continuando en la línea de argumentación de la dispersión institucional, la falta de recursos autónomos, la violación unilateral de los acuerdos suscritos a nivel regional, podemos sumar las observaciones del Josette Altmann Borbón quien señala en un trabajo realizado por la Secretaría General de FLACSO, integrando una visión política que “la integración centroamericana es institucionalmente compleja y diversa. Existe un discurso integracionista con abundantes promesas que políticamente tienen bajos niveles de concreción pues en la práctica carecen de contenidos reales. No hay voluntad política para la conformación de normas e institucionalidad supranacional de **carácter vinculante**” (Altmann Borbón, 2008, p.5, el subrayado es nuestro). Y continúa agregando la autora “el SICA enfrenta en el nivel político institucional una serie de retos que tienen que ver con el logro del consenso y de acuerdos de corte comunitario. (...) el marco jurídico y político debe ser mejorado con el fin de que cada acuerdo sea suscrito y ratificado por todos los estados miembros. De igual forma existe dentro del SICA instituciones bastante débiles y sin posibilidades de que sus acuerdos sean vinculantes como son el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.(...) Este tipo de situaciones dificultan los avances que pueda tener el proceso de integración puesto que las medidas tomadas por este tipo de órganos son de alcance medio por haber países que no se encuentran suscritos a ellos y que, por lo tanto, no tienen responsabilidades con respecto a los mismos”(Altmann Borbón, 2008, p.8).

Pero esta rosa no sólo tiene espinas. Oscar Santamaría también describe algunos puntos positivos de la institucionalidad del SICA. Entre los mismos podemos citar: a) los acuerdos y tratados del sistema de la integración centroamericana están basados en la recuperación de la paz regional y tienen como objetivo fundamental la consolidación de un espacio de entendimiento regional que impida conflictos futuros; b) los acuerdos y tratados del sistema de integración centroamericano resuelven la unidimensionalidad de la etapa anterior del proceso (previo a la firma del Tratado de Tegucigalpa de 1991) y consagran un modelo de integración con las siguientes dimensiones; política, económica, social, ambiental y cultural; c) los nuevos acuerdos resolvieron también dos carencias con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, el PARLACEN, y el Comité Consultivo de la Integración Centroamericana (Santamaría, 2003).

Luego de este breve recorrido, parece que hemos comenzado por el final de la historia, es decir el estado de la cuestión por estos días; pero no como hemos llegado al mismo.

Habíamos comenzado este apartado del trabajo afirmando que la integración centroamericana en sus casi 50 años, atravesó diferentes modelos que pueden ser asociados a CEPAL, al neoliberalismo y al postliberalismo, cada una de los modelos conlleva ciertas premisas las cuales al desarrollarse contribuyen a dar un bosquejo de las instituciones de la integración, sus avances, innovaciones y falencias.

Continuaremos entonces el análisis de cada una de esas etapas y la estructura institucional que se asocia al mismo

3.a) Los años cepalinos (1960-1990)

Durante la década del '50, y con la reciente creación de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), uno de sus más influyentes secretarios, Raúl Prebisch, acuñó el concepto de la sustitución de importaciones “como motor de la modernización e industrialización de los países de la región. La instauración y expansión de un mercado regional, adecuadamente protegido del exterior, y la coordinación de las políticas interiores al objeto de canalizar las inversiones hacia determinados sectores y países, eran las ideas en las que se apoyaba la integración regional (Zapata Martí, 2003). Esta definición de “sustitución de importaciones” dio origen a la “integración hacia adentro”. En Centroamérica significó el nacimiento del Mercado Común Centro Americano (MCCA).

Los objetivos del MCCA, y de la “integración hacia adentro” pueden describirse sucintamente como:

- Convergencia hacia un arancel exterior común (AEC) en un plazo de 5 años, con vistas al establecimiento de un mercado común (MC);
- Promoción y coordinación del desarrollo industrial
- Cooperación en materia monetaria y financiera
- Desarrollo de infraestructuras integradas; y
- Fomento de la inversión interregional

Es durante este período que surge una institución que puede ser considerada como una innovación dentro de los procesos de integración regional: la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Como bien indica un trabajo de CEPAL (1991) “el BCIE proporcionó el apoyo financiero a la agricultura, la industria, el turismo, a la construcción de viviendas de interés social y otras actividades” (CEPAL, 1991 p.3). Lo anterior se encuentra dentro de un marco donde la integración regional centroamericana busca establecer las pautas y la organización institucional necesaria para conformar una Zona de Libre Comercio (ZLC), etapa inicial que se conoce cuando se dan los primeros pasos en un proceso de integración principalmente económica. Es así como la función del BCIE fue prestar entonces el apoyo financiero para la realización plena de la ZLC, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de las economías que conformaban el MCCA, bajo las premisas de la “integración hacia adentro” señalada previamente.

A su vez, la misma necesidad de completar la ZLC y la posterior Unión Aduanera (UA), llevó entonces a que aparecieran instituciones –como en el ejemplo del BCIE- que brindaran los medios materiales para desarrollar los objetivos para desarrollarlos objetivos planteados en el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica (1958).

No obstante, a los fines del presente trabajo y teniendo en cuenta este primer período cepalino, el instrumento que merece ser considerado es el Tratado General de Integración Económica de 1960. Para la CEPAL este tratado poseía elementos contradictorios, existiendo

de esta forma “un doble enfoque en el instrumento principal de la integración Centroamericana. El texto del Preámbulo da base para concebir la integración centroamericana como un programa; la ejecución del cual quedó librada a la voluntad de los estados” (CEPAL, 1991).

Por su parte, autores como Guerra-Borges señalan que “el esquema de integración definido por aquellos tratados [Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y el Tratado General de Integración Económica] adoleció, sin embargo de un error fundamental de concepción, que muy pronto se puso de manifiesto: pasó por alto las diferencias existentes de una economía a otra y no realizó ninguna providencia para hacerse cargo de esas desigualdades, bajo el supuesto (absolutamente falso) de que todas las partes gozaban de iguales oportunidades para beneficiarse de la integración” (Guerra-Borges, 1992, p.116)

Como consecuencia subraya Guerra-Borges, el proceso de integración en esta fase sufrió de una “crisis orgánica” que derivó en la firma del Tratado de Tegucigalpa de 1991. Esta crisis como el autor la define, tiene su origen “en la esencia misma del proceso, en su concepción y conformación, no en situaciones o factores económicos o políticos coyunturales” (Guerra-Borges, 1992, p.116).

En esta crisis podemos identificar dos procesos; el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la crisis de la deuda externa de la década del '80 que afectan al proceso de integración centroamericana y que “sólo pueden solucionarse reformando su esquema” (Guerra-Borges, 1992, p.116).

Todo lo anterior desembocó en un proceso de análisis conducente a superar aquella crisis orgánica. Nos encontramos así en el segundo período: el del *regionalismo abierto*.

3.b) La integración de los '90: Neoliberalismo y regionalismo abierto.

Antes de comenzar a tratar el esquema institucional que se definió a partir del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, es conveniente realizar ciertas apreciaciones sobre lo que es o mejor dicho, que se entiende comúnmente por “regionalismo abierto”.

Durante la década del '90, como conjunción de una serie de factores, tanto interno como externo a los países de la región, los esquemas de integración regional retomaron el vigor de la etapa anterior (antes de la crisis de la deuda externa y de la caída del modelo ISI de desarrollo). No sólo Centroamérica vive este proceso. Aparecen nuevos bloques como el MECOSUR y se redefine la situación del antiguo Pacto Andino de 1969 en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En efecto, y como señalara José Antonio Sanahuja “en 1989 la comunidad y Mercado Común del Caribe inician el camino hacia un mercado único; entre 1991 y 1993 el MCCA se convirtió en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que redefinió su marco institucional, restableció la zona de libre comercio, y realzó el comercio intraregional. El Pacto Andino fue reactivado en 1991 para reactivar una zona de libre comercio y constituir una unión aduanera, y en 1996 se redefinió como Comunidad Andina de Naciones (CAN). Finalmente, a partir de acuerdos de integración argentino-brasileños, en 1991 se estableció el MERCOSUR con el objetivo de establecer una unión aduanera” (Sanahuja, 2008 p. 13)

También, el regionalismo abierto puede ser reconocido, según autores como Devlin y Estevadeoral, por que “el Nuevo Regionalismo contrasta fundamentalmente con el antiguo. Su papel instrumental está orientado a formar parte integral del apoyo a las reformas estructurales para hacer a las economías más abiertas, basadas en el mercado, competitivas y democráticas.(...) Finalmente, las nuevas iniciativas también apoyan mejor los objetivos no económicos importantes tales como la paz, la democracia, y la participación eficaz en los foros internacionales” (Devlin y Estevadeoral, 2001 p.23).

A su vez, estos procesos de integración bajo el “regionalismo abierto” se insertan en un contexto de alta interdependencia comercial; donde predomina una visión economicista de la integración bajo la lupa de las ideas del neoliberalismo y su máxima expresión: el Consenso de Washington. De esta manera, la conformación de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, se inscriben bajo las premisas de reformas estructurales orientadas al mercado, la competitividad, la inversión extranjera directa (IED), entre otras, originando estructuras institucionales lo más “flexibles” posible para que puedan alcanzarse los objetivos.

Así, en 1991 aparece un estudio de CEPAL el cual plantea las “premisas generales” para conformar las instituciones de la integración para este período, las cuales nosotros señalaremos brevemente; i) la integración regional es complementaria del esfuerzo nacional de desarrollo; ii) la integración regional y la inserción en la economía internacional son asimismo complementarias; iii) el desarrollo de Centroamérica mediante políticas de integración debe dar por resultado un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes; iv) corresponde a los Estados, y a los órganos del sistema de integración en el ámbito de su competencia, decidir las acciones de integración, su secuencia, sus plazos y sus objetivos específicos y; v) el avance del proceso de integración implica diversos grados de intervención del Estado. Como se puede notar, en estas premisas para la integración y el diseño institucional se observan las características del “regionalismo abierto”

En resumidas cuentas, la institucionalidad sugerida por CEPAL en 1991 estaría compuesta por tres instancias: una política, una técnico-administrativa y una jurisdiccional, agregando una instancia parlamentaria, cada uno con una tarea y competencia específica l l

Un análisis interesante sobre la propuesta de CEPAL de 1991 la realiza Guerra-Borges. Como bien indicara este autor “a favor de la reestructuración se manifestó la CEPAL [donde] se puso de manifiesto (...) la preferencia por un esquema de estructura sencilla que pudiera adaptarse a las circunstancias bastante fluidas que caracterizan hoy en día [1992] a la región centroamericana. Desde el punto de vista técnico ello era también lo que la razón daba a entender. Sin embargo, finalmente se optó por la readecuación del esquema y para ello se resucitó una organización que había permanecido en estado cataléptico desde su creación: la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)” (Guerra-Borges, 1992, p.121).

No obstante, el 13 de diciembre de 1991, los presidentes centroamericanos aprobaron el Protocolo de Tegucigalpa el cual tiene como objetivo fundamental transformar a centroamérica en una “región de Paz, Libertad, democracia y Desarrollo”. Esto convierte al SICA en una organización institucional con una finalidad política, que excede a los meros objetivos de desarrollo económico por medio de la adecuación arancelaria que promueven las

zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. Lo anterior, sumado a las propias realidades que vivía centroamérica por aquellos años, lleva a una primera crítica de la institucionalidad surgida en el SICA.

Concluye su análisis Guerra-Borges indicando que “si el SICA se evalúa desde el punto de vista de los propósitos que se le asignan y de las condiciones que existen en centroamérica para lograrlos, es forzoso admitir que el Protocolo de Tegucigalpa define un proyecto grandilocuente y demagógico (...). Con todo, hay en el marco del SICA un repertorio de posibilidad de cooperación e integración, ante todo de la integración económica (...). Es muy positivo, por otra parte que el nuevo sistema incorpore nuevas áreas al temario de la cooperación y la integración regional” (Guerra-Borges, 1992, p.123). Estas áreas a las que se refiere el autor son la social, cultural, medioambiental.

Un nuevo intento por mejorar lo llevado a cabo desde 1991 fecha de la firma del Protocolo de Tegucigalpa, fue llevado a cabo por los Gobiernos del al encargar al BID y la CEPAL, el análisis y la propuesta de las reformas necesarias para la racionalización del SICA, es decir, mejor el funcionamiento del mismo.

Producto de aquel trabajo, los Presidentes de los estados miembros, reunidos en Panamá, adoptaron mediante una declaración, los objetivos de la racionalización del SICA, los cuales contemplaba:

- Revisar las atribuciones y el número de diputados del PARLACEN
- Derogar las competencias de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y reducir los magistrados a uno por país
- Unificación de las Secretarías del Sistema
- Sustitución del Comité ejecutivo por el Comité de enlace

Este proceso iniciado en 1997, tendrá una segunda fase un año más tarde, cuando los Presidentes realizarán una reunión extraordinaria en Comalapa (San Salvador), donde se acordó lo siguiente:

- Reducir el número de parlamentarios del PARLACEN de los 20 actuales a 10 o 15 por país
- Reducir el número de magistrados de la Corte de 2 a 1 por país y modificar su relación laboral, pasando a retribuir por dietas o sesiones y no por sueldos mensuales.
- Proceder a la unificación de las instituciones regionales en una secretaría unificada con sede en San Salvador bajo la coordinación de la Secretaría General del SICA.
- Nombrar a un técnico como presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica, eliminando el hábito de rotar la presidencia entre los distintos países; y modificar el Estatuto del Banco para facilitar el ingreso de socios extrarregionales

Según datos del año 2003 las decisiones presidenciales de reforma sólo habían sido abordadas. Al decir de Oscar Santamaría “las reformas sobre el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia no se han puesto en marcha. Tanto el Parlamento como la Corte han argumentado intensamente contra las reformas propuestas y no se han tomado decisiones firmes”. (Santamaría, 2003)

No obstante todo lo anterior, como bien señalara también Oscar Santamaría, existen puntos que merecen ser resaltados como positivos y que pueden entenderse como innovaciones dentro de la institucionalidad centroamericana, reflejada en planes y programas¹².

A fines ilustrativos sólo se nombrarán algunos avances en los diferentes subsistemas:

- Convergencia de políticas monetarias y financieras en el ámbito del Consejo Monetario Centroamericano.
- Turismo: Sistema centroamericano para la sostenibilidad turística y su Plan de Acción
- Sector Agropecuario: la CAC aprobó una agenda regional para el sector
- Ámbito social: El Consejo de Ministros del área social aprobó la propuesta “lineamiento de política y estrategia para el desarrollo y la integración social”. Además se están desarrollando acciones transfronterizas en salud y seguridad alimentaria.
- Medioambiente: Plan ambiental de la región centroamericana (PARCA); el Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA), así como el Programa de modernización de la gestión ambiental (PROSIGA)
- Ámbito político: la Comisión Centroamericana Permanente (CCP) ha dado pasos por la consecución de un plan de acción regional (PAR) para la reducción de la demanda y oferta de drogas. También la Comisión de Seguridad Centroamericana está desarrollando un “mecanismo de coordinación de ayuda mutua ante desastres” así como también el “Plan regional contra el crimen organizado”. Se destaca también la elaboración del “Plan Centroamericano de cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo y actividades conexas”

Como puede apreciarse, todo este cúmulo de experiencias se vienen desarrollando conjuntamente con los cambios operados en el sistema internacional - caída del Muro de Berlín; los desastres naturales; los atentados terroristas del 11-S y del 11-M en Estados Unidos y España respectivamente-, mostrando de esta manera la capacidad de cada subsistema de la integración centroamericana de adaptarse a los mismos, más allá de las críticas que se realizan por el accionar descoordinado de cada uno de ellos

3.c) La etapa post-liberal de la integración, El debate abierto

Pero retomemos el hilo conductor. Como bien se expresó en párrafos anteriores, el Protocolo de Tegucigalpa dio origen a instancias *más políticas* de integración –que es una de las características de este tercer período- que “para algunos observadores, el SICA es un

acontecimiento de gran relevancia, pues en lo sucesivo ya no tendría en esencia el carácter económico (...) y el proceso de integración podría convertirse en un factor de consolidación democrática de los regímenes que en él participan“(Guerra-Borges, 1999 p.139).

Como puede apreciarse, esta visión de una mayor “integración política” puede inscribirse como un avance dentro de un esquema de integración regional que tiene como base la creación y perfeccionamiento de una Zona de Libre Comercio y Unión Aduanera bajo las premisas neoliberales de la economía de mercado.

En este marco en el cual la definición de lo institucional está dada por órganos políticos, ejecutivo-administrativos, parlamentarios y jurisdiccionales, comienza una nueva etapa donde estos mismos órganos **asumen un rol más activo**. Así en primera instancia, tanto el PARLACEN como la Corte Centroamericana de Justicia, tienden a tener un carácter más supraestatal¹³ que intergubernamental. En segundo lugar, los objetivos propios tanto del PARLACEN como de la Corte trascienden más allá de lo que permitiría cualquier arreglo intergubernamental

En este nuevo contexto, las instituciones de la integración deben empezar a pensarse, entonces, con una orientación más comunitaria, que intergubernamental, como en el período de regionalismo abierto.

Aquí comienza un nuevo debate. Un punto de análisis sobre esta nueva institucionalidad puede surgir del aporte de Miles Kahler, quien ve al modelo intergubernamental de gobernanza (IGO por sus siglas en inglés) efectivamente basado en “three dimension. have often been linked to *institutional effectiveness* (and often equated to “strength”): *centralization* (one center for global governance in a particular issue-area rather than competing institution); *legalization* (the precision and degree of obligation entailed in institutional commitments); and *delegation* (the degree to which authority is delegates by the principals to a permanent organization and its staff)” (Kahler, 2004 p.4, subrayado nuestro). Estas tres dimensiones –centralización, legalización y delegación- deben ser la base para pensar en estos días la integración centroamericana. Y sólo siguiendo las mismas podremos evaluar avances y reformas pendientes, a la luz de investigaciones más profundas.

No obstante intentaremos realizar una pequeña aproximación con las variables demostradas

- **CENTRALIZACIÓN:** Este aspecto puede ser el más controvertido debido a que existe, todavía, una gran resistencia a generar instituciones con alta capacidad de decisión sobre temas que pueden considerarse como sensibles para la política interna –política industrial, fiscal, de desarrollo social, de infraestructura, seguridad, entre otras- de los Estados, más aún en períodos electorales. Por ello no es completa aún. Por otra parte estudios realizados sobre la estructura institucional (CEPAL 1991 y BID-CEPAL 1997) evidencian la alta heterogeneidad de temas tratados por los distintos subsistemas. Ello complejiza la

posibilidad de centralizar, debido a que la organización en subsistema tiende más a la descentralización. No obstante, la SG-SICA viene realizando esfuerzo para poder llevar adelante las actividades de los diferentes subsistema de manera coordinada.

A su vez, debemos señalar dos aspectos. Por un lado, desde la conformación del SICA, la Reunión de Presidentes ha sido un elemento central en la integración en el sentido de brindar las directrices hacia dónde debe dirigirse el proceso. Encontramos aquí sin duda cierto grado de centralización en los objetivos a los que aspira la integración y de los cuales deben tomar sus insumos los diferentes subsistemas, más allá de sus propios objetivos. Por el otro, el problema de la no existencia de una fuente autónoma y automática de recursos, impide una planificación centralizada

- LEGALIZACIÓN: Según un informe producido por BID-CEPAL “todavía falta claridad con relación a la fuerza jurídica de las decisiones presidenciales (...). Si bien se ha aceptado que son vinculantes, los propios presidentes han manifestado que es *necesario*, para garantizar la seguridad jurídica, precisar la naturaleza de los actos administrativos del SICA” (BID-CEPAL, 1997 p.29) Esto indicaría la “debilidad” del Derecho Comunitario, de por sí muy amplio en el caso del SICA, debido a que “es oportuno tener presentes los diversos instrumentos que el orden jurídico del SICA contempla: acuerdos de la Reunión de Presidentes, actos administrativos de los Consejos de Ministros, jurisprudencia de la Corte, protocolos abreviados (o sea aquellos que no requieren ratificación legislativa), protocolos tradicionales y tratados” (BID-CEPAL, 1997 p.99).

Otro trabajo que muestra la debilidad anteriormente citada, es el realizado por Altmann Borbón quien indica que “el marco jurídico y político debe ser mejorado con el fin de que cada acuerdo sea suscrito y ratificado por todos los estados miembro. De igual forma existe dentro del SICA instituciones bastante débiles y sin posibilidad de que sus acuerdos sean vinculantes, como son el Parlamento Centroamericano (...) y la Corte Centroamericana de Justicia” (Altmann Borbón, 2008 p.8).

No obstante, el Sistema Centroamericano no es el único que adolece esta situación. En el caso de otros esquemas, como el MERCOSUR, una norma adoptada por cualquiera de sus órganos –CMC, GMC o CCM-, debe ser publicada en el Boletín Oficial del MERCOSUR para que tenga vigencia simultánea; así “el POP [Protocolo de Ouro Preto, 1994] al establecer los principios de cómo funciona la vigencia simultánea de las normas del derecho derivado, asegura la igualdad en la aplicación en los estados parte” (Gonzalez-Oldekop, 1997 p. 219). Es conocido el problema de la normatividad en el MERCOSUR, debido a que sólo aproximadamente el 50% del universo normativo tiene plena vigencia a nivel regional. Es decir, que la dispersión y la adopción de normas comunitarias, tienen el mismo problema, la profusión de las mismas.

Un segundo punto referido a la legalización es sin duda, el funcionamiento del sistema de solución de controversias y la existencia o no de tribunales con características supraestatales, que puedan entender en las causas que involucren el conocimiento del derecho comunitario. En este sentido un Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia –Rafael Chamorro Mora-, señaló en el año 2003 que “una de las proyecciones de la Corte Centroamericana de Justicia es lograr el respeto y acatamiento de las resoluciones dictadas por la misma, en defensa de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del Sistema de Integración Centroamericano y de la seguridad jurídica de la comunidad centroamericana” (Chamorro Mora, 2003)

- DELEGACIÓN Como se anotó previamente, la delegación consiste, siguiendo el criterio de Miles Kahler, en el grado en que la actividad es delegada por los principales¹⁴ a una organización permanente y a sus integrantes. Hay algunos autores, entre ellos ex funcionarios públicos que ocuparon cargos dentro de las instituciones del SICA, que ven al sistema como un medio camino entre lo intergubernamental y lo supraestatal. Como representante de lo intergubernamental se pueden contar las Reuniones de Presidentes y la de los Consejos de Ministros. En lo supraestatal, al PARLACEN y a la CCJ. Al mismo tiempo un punto para reforzar la “delegación” está muy asociado a la voluntad política. Como bien nos recordara Altmann Borbón “la escasa disposición de los gobiernos para otorgarle al SICA autoridad supranacional, hace que se sigan sobreponiendo las estructuras nacionales a la institucionalidad de la integración” (Altmann Borbón, 2008 p.14).

No obstante, no estamos del todo convencidos que exista delegación de competencias en los organismos del SICA. Cabe observar, que muchos de los organismos del SICA obtienen autonomía funcional debido a los fondos extrarregionales, es decir por fuera de las cuotas presupuestarias que corresponde a cada estado miembro, y no por una “delegación expresa” de competencias. Obviamente que la autonomía financiera permite desarrollar muchos de los objetivos planteados en cada subsistema

Por lo tanto, debido a las características señaladas, nos encontramos con un sistema de instituciones con un muy bajo nivel de centralización, problemas aún no resueltos en cuanto a la legalización y con muy poca delegación. De esta manera, esto nos conduce a pensar que la realidad institucional centroamericana, no dista de aquella que se puede observar en el MERCOSUR o la CAN. Pero a diferencia de aquellos parece existir un funcionamiento en “redes”, el cual permite cierto grado de reciprocidad entre los diferentes órganos del Sistema. El sistema de redes fue previamente descrito en este trabajo, la cual recordamos aquí “networked international governance, then, is based on shared or pooled authority and on repeated enduring, and reciprocal relationship among actors in different national jurisdiction” (Kahler y Lake, 2006 p. 9), Cabe destaca entonces tres elemento de las mismas; a saber: la multiplicidad de actores, la reciprocidad y la regularidad de la interacción entre los mismos.

Es arriesgado aventurar una hipótesis pero se puede pensar que la organización a la que llegó el SICA desde sus inicios se aproxima de manera imperfecta a este funcionamiento en red descrito.

4.- Conclusiones y apreciaciones finales

Como se intentó mostrar, la integración centroamericana en estos 50 años presenta en materia institucional grandes avances y reformas pendientes.

En lo que respecta a los avances, puede señalarse como una ventaja esa mirada sistémica que posee la integración centroamericana, si se la compara con otros procesos y esquemas como el MERCOSUR o la CAN. Como bien expresara el Informe de BID-CEPAL “se reconoce que la institucionalidad centroamericana no surgió como un `sistema`. Sin embargo, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) con la función de coordinar todas las entidades regionales existentes” (BID-CEPAL, 1997 p.18)

Dividiendo en diversas etapas al análisis –período cepalino, “regionalismo abierto”, y “regionalismo post-liberal”- se intentó enunciar los avances realizados, entre los que se pueden nombrar:

- El continuo intento por sistematizar la coordinación entre los distintos subsistemas y el SICA.
- Las reformas adoptadas por la Declaración de Panamá II de 1997
- El desarrollo de Planes de Acción y de programas llevados a cabo por cada subsistema
- El fortalecimiento de instancias decisorias del más alto nivel –REUNIÓN DE presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
- La puesta en funcionamiento del PARLACEN de la Corte Centroamericana de Justicia
- La continua preocupación por mejorar al SICA. En este punto deben tenerse presente las contribuciones de CEPAL (1991) y de BID-CEPAL (1997) que con la presentación de informes que aportan –y aportaron- puntos de reflexión para la mejora y racionalización del aparato institucional del SICA.

Con respecto a las reformas pendientes, creemos que todas apuntan a aquellas que permitan que la integración produzca los efectos deseados. Para citar sólo algunos ejemplos de lo anterior:

- La ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías
- La debilidad de las instituciones de la integración. Según Altmann Borbón “no sólo no hay voluntad política para ceder autoridad al SICA, sino que de suceder esto, el mismo organismo no estaría en capacidad de responder adecuadamente a ello” (Altmann Borbón, 2008 p.15)

- El financiamiento de las instituciones es aún desequilibrado, debido a que dependiendo de los intereses de cada uno de los propios Estados, nos encontramos con instituciones que poseen financiamiento y otras no; o frente al incumplimiento en el pago regular de las cuotas.
- La carencia de mecanismos claros de diálogo político que actúen frente a crisis de gobernabilidad. En este sentido, la última crisis ocurrida en Honduras, con el golpe de estado que sufrió Manuel Zelaya es emblemático. Cabe recordar que más allá de los “buenos oficios” que intentara el Presidente de Costa Rica –con acuerdo de Estados Unidos- hubo un involucramiento mayor por parte de Estados extrarregionales –en particular de los de América del Sur. Aquí estamos a favor de la creación de mecanismos como los que empiezan a funcionar de manera más aceptada en la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Más allá de lo brevemente expuesto hasta aquí, creemos que se debe profundizar el análisis del marco institucional del SICA. El camino podría estar dirigido a la profundización de las variables de centralización, legalización y delegación, dentro de cada subsistema y de este con el SICA. Este análisis, se podría completar con metodologías de comparación entre aquellas tres dimensiones y como las mismas se presentan en otros esquemas o procesos como son el MECOSUR o la CAN.

5.- Referencias

1. Altmann Borbón, Josette (2008) “La integración Centroamericana:La Unión Dividida”, FLACSO –Secretaría General, 2008
2. Banco Interamericano de Desarrollo (2000), “Informe Centroamericano N° 1”, BID-INTAL, Buenos Aires, 2001, disponible en <http://www.iadb.org/intal>
3. _____ (2004) “Informe Centroamericano N° 2”, BID-INTAL, Buenos Aires, 2001, disponible en <http://www.iadb.org/intal>
4. _____ (2007) “Informe Centroamericano N° 3. Período 2004-2006”, BID-INTAL, Buenos Aires, 2007, disponible en <http://www.iadb.org/intal>
5. Cecchini, Paolo (2003), “Integración Económica:contenido, eficacia y política” en “*El proceso de integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea*”, publicación de la Conferencia “Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional”, Bruselas, 3 de marzo de 2003, disponible en http://www.eeas.europa.eu/ca/docs/integ_1203_es.pdf
6. CEPAL (1991), “Reestructuración del Sistema Centroamericano de integración: Bases y Propuestas”, Documento LC/MEX/R.273/Rev.1, México, 1991
7. CEPAL - BID (1997) “La integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional”, Publicaciones de Naciones Unidas, disponible en <http://www.eclac.org>
8. Chamorro Mora, Rafael (2003), “la integración económica y la reforma institucional centroamericana” en “*El proceso de integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea*”, publicación de la Conferencia “Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional”, Bruselas, 3 de marzo de 2003, disponible en http://www.eeas.europa.eu/ca/docs/integ_1203_es.pdf
9. De la Ossa, Álvaro (2003), “Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica”, en *Revista Nueva Sociedad N° 186*, julio 2003, disponible en www.nuso.org



10. Devlin, Robert y Estevadeordal, Antoni (2001) “¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?”, INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo 7, Buenos Aires, agosto 2001.
11. Gonzalez-Oldekop, Florencia (1997) “La integración y sus instituciones”, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997
12. Guerra-Borges, Alfredo (1992), “Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54 N^a 3, pp. 115-127, jul-sep de 1992
13. ————— (1999), “La integración centroamericana en el umbral del siglo. Una evaluación económica y política”, en *Revista Nueva Sociedad* N^a 162, julio –agosto, 1999, disponible en www.nuso.org
14. Kahler, Miles (1997), “El Nuevo Regionalismo y sus instituciones”, en “*Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*” Roberto Bouzas (comp.), GEL/Nuevo Hacer, Buenos Aires 1997.
15. ————— (2003) “Global governance redefined”, ponencia presentada en la Conferencia “Globalization, the State, and Society”, Washington University School of Law, St. Louis, 13-14 November 2003, mimeo
16. —————, Lake, David a (2006) “Economic Integration and global governance; Why so little supranationalism?”, ponencia preparada para el workshop on Explaining global regulation, University College / University of Oxford, 20-21 October 2006, mimeo
17. Moravcsik, Andrew (1993) “Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” en *Journal of Common Market Studies*, Volume 31 N^o 4, Dec 1993, Cambridge
18. Sanahuja, José Antonio (2008) “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en “*Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*” N^o 7 Año 2008-2009 Laneydi Martínez Adolfo, Lázaro Peña, Mariana Vázquez (Coordinadores), CRIES, Buenos Aires.
19. Santamaría, Oscar (2003), “La reforma del marco institucional: lecciones y desafíos” en “*El proceso de integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea*”, publicación de la Conferencia “Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional”, Bruselas, 3 de marzo de 2003, disponible en http://www.eas.europa.eu/ca/docs/integ_1203_es.pdf.
20. Solis Rivera, Luis Guillermo (2000), “Centroamérica 2020: La integración Regional y los desafíos de sus relaciones externas”, Institut für Iberoamérica-Kunde, Hamburg, 2000, Documento de trabajo N^a 3 disponible en <http://www.giga-hamburg.de/content/ilas/ze2020/solis.pdf>.
21. Vela Mena, Augusto (2003) “Hacia la comunidad centroamericana” en “*El proceso de integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea*”, publicación de la Conferencia “Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional”, Bruselas, 3 de marzo de 2003, disponible en http://www.eas.europa.eu/ca/docs/integ_1203_es.pdf
22. Zapata Martí, Ricardo (2003), “Perspectivas de la unión aduanera centroamericana” en “*El proceso de integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea*”, publicación de la Conferencia “Integración Regional Centroamericana y la Reforma

Institucional”, Bruselas, 3 de marzo de 2003, disponible en http://www.eeas.europa.eu/ca/docs/integ_1203_es.pdf.

Sitios Web.

1. Sistema de Integración Centroamericano, <http://www.sica.int/>

Notas:

1. Hacemos referencia a *cuestiones de política* y no a *la política* en general, debido a que la primera es un reflejo de la segunda, es decir de decisiones sobre cursos de acción en cualquier plano del Estado –interno o externo.
2. Voluntad que es muchas veces analizada desde una perspectiva antropomórfica del Estado.
3. El intergubernamentalismo surge de la lectura de la “teoría del intergubernamentalismo liberal” cuyo referente es Andrew Moravcsik. Esta teoría pone de relieve el proceso de negociación entre los Estados durante un proceso integrador que desemboca en la creación de las propias instituciones. Se sugiere para una mayor comprensión del concepto la lectura de “Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” en *Journal of Common Market Studies*, Volume 31 N° 4, Dec 1993, Cambridge.
4. En este punto hay que ser muy cuidadosos. El “regionalismo abierto” como categoría analítica surge del proceso de integración del Sudeste asiático, donde las modalidades de negociaciones contienen un carácter menos formal que los occidentales. No obstante en la literatura occidental, en especial en los análisis realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se tiende a asociar al “regionalismo abierto” con las propuestas que surgen del Consenso de Washington. Para una versión clara del regionalismo bajo estas categorías se sugiere la lectura (texto de Estevadeordal sobre el nuevo regionalismo).
5. Al respecto del tema del presidencialismo en el MERCOSUR véase Malamud Andrés. “Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination” en *Latin American Research Review*, Volumen 40, N° 1 2005, University of Texas
6. En este punto nos basamos íntegramente en lo expuesto en un trabajo de Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. Véase “¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?”, INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo 7, Buenos Aires, agosto 2001
7. No vamos a realizar aquí un juicio de valor “ideológico” sobre los análisis realizados por esas instituciones internacionales. Hay que aclarar que el modelo desarrollado por las mismas buscaba el “desarrollo económico y social” de los Estados Latinoamericanos. Las consecuencias de la aplicación del modelo es pura responsabilidad de cada Estado
8. Este punto es una transcripción íntegra de lo expuesto por José Antonio Sanahuja. Véase “Del “regionalismo abierto “al “regionalismo post-liberal”: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en “*Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*” N° 7 Año 2008-2009 Laneydi Martínez Adolfo, Lázaro Peña, Mariana Vázquez (Coordinadores), CRIES, Buenos Aires.
9. Según Moravcsik “*political spillover* occurs when the existence of supranational organizations sets in motion a self-reinforcing process of institution-building”(Moravcsik, 1993 p. 475, cursiva en original).
10. Otra versión sobre como lograr un marco analítico de la integración regional , es el intento de Ignacio Ramonet, Véase Ramonet, Ignacio “Una aproximación a la anatomía real del MERCOSUR” en “*15 Años de MERCOSUR*”, Berlinski, Julio; Pires De Souza, Francisco; Chudnovsky, Daniel; Lopez, Andrés (Coordinadores), Serie Red MERCOSUR N° 8, Buenos Aires, 2006 (disponible en http://www.redmercosur.org/15-anos-de-mercosur/publicacion/81/es/tem_14/)
11. La enumeración y descripción completa puede obtenerse en “Reestructuración del Sistema Centroamericano de Integración: Bases y Propuestas”, CEPAL, 1991
12. Véase, Santamaría, Oscar “La reforma del marco institucional: lecciones y desafíos” en “*El proceso de integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea*”, publicación de la Conferencia

- “Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional”, Bruselas, 3 de marzo de 2003, disponible en http://www.eeas.europa.eu/ca/docs/integ_1203_es.pdf.
- 13 Cabe aclarar en este punto que preferimos utilizar el término supraestatal en vez de supranacional. Esto es así debido a que la integración debe entenderse en un nivel distinto al estatal y como un problema de *gestión*- administración de políticas regionales más que como una pérdida de soberanía entendida ésta última como la capacidad de un Estado de decidir autónomamente en ciertas cuestiones de política exterior o de política pública interna.
 - 14 Aquí principal debe entenderse en el sentido de la teoría del agente-principal, donde este último es quien define los aspectos –temas de política pública, delegación de representación, etc.- que luego serán “ejecutados” por el agente, quien es el receptor de las demandas del principal