

Análisis sistemático y propuestas para la reforma institucional del SICA: Especial referencia al proceso de toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales

*Diana Cecilia Santana Paisano**

Recibido: marzo de 2015 / Aceptado: junio de 2015

Este documento presenta, a través de una labor de sistematización, un diagnóstico sucinto de la conformación histórica, la estructura institucional actual y los episodios de reformas del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Se coligan diversas fuentes documentales con miras a identificar el alcance de estos episodios de reformas y proponer temas que todavía no se han abordado con suficiencia.

Se encuentra que las reformas experimentadas por el SICA han tenido como eje la reordenación de las falencias que derivaron de los tratados originarios. No obstante, los cuatro episodios identificados no han tenido alcances concretos que permitan afirmar que se han superado tales dificultades.

Bajo estos razonamientos, se considera necesario reorientar la institucionalidad del SICA de modo que puedan definirse de manera explícita las competencias que corresponden a las instituciones regionales y a países miembros, con el fin de garantizar su funcionamiento de cara al cumplimiento de los fines de la integración y la adecuación a la coyuntura global. La lógica de las reformas debe enfocarse en conservar aquellos elementos cuya implementación resulta eficaz y en definir los criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza. La reforma sustancial en un sentido amplio se logrará mediante el posicionamiento de la institucionalidad respecto del papel de los Estados miembros y de la sociedad, en pro de una legitimación democrática, sin dejar de lado lo que atañe al financiamiento del propio proceso de reformas y a la sustentabilidad del sistema institucional.

Palabras clave: reforma institucional SICA / consenso / intergubernamentalismo / supranacionalidad

¹ Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana UCA-Managua. Correo electrónico: dsantanapaisano@yahoo.com.

1. Introducción

En el marco de la coyuntura internacional, la historia ha demostrado que los Estados se ven en la necesidad de formalizar relaciones estables y permanentes de cooperación para el logro de sus intereses comunes; necesitan asimismo tener impacto en sus sociedades, logro que sería más difícil si se intentara de forma aislada (Mejía Herrera, 2008). Sobre este razonamiento surgen desde principios del siglo XIX las organizaciones internacionales como formas institucionalizadas de cooperación intergubernamental.

Ya en el siglo XX se ha reconocido otro tipo de organizaciones internacionales de carácter comunitario con rasgos un tanto diferentes a los de la cooperación; su punto de referencia es el proceso de integración europeo, que se caracteriza por contar con una estructura político-jurídica común —y a la vez distinta— de las agrupaciones en Estados federales o confederales.

Ciertamente, los Estados de la región centroamericana no han sido ajenos a esta dinámica. El proceso formal de la integración centroamericana data de los años 50, al constituirse la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y posteriormente el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

En el caso centroamericano, la integración está marcada por una sucesión más o menos regular de impulsos de integración, que han fluctuado hacia estadios de menor o mayor interacción e interdependencia para el logro de fines comunes, todos siempre respaldados por instrumentos jurídicos e instituciones que le han dado forma y características propias a las etapas de su proceso.

La actual configuración político-jurídica del SICA como institución es confusa, en tanto adolece de una incoherencia entre la práctica política de las relaciones institucionales del sistema y sus Estados miembros (EEMM), la real vigencia y eficacia de sus instrumentos y una poco estimable representatividad y participación democrática de la sociedad en el proceso. Por ello se estima que para lograr el fortalecimiento institucional del SICA es necesario transitar por reformas paulatinas pero contundentes, que tengan una repercusión directa e inequívoca en el marco jurídico nacional y regional, construido con la intervención de todos los Estados miembros.

El presente trabajo investigativo, denominado “Análisis sistemático y propuestas a la reforma institucional del SICA. Especial referencia al proceso de toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales”, bajo el alero de una investigación de tipo documental argumentativo, expone los elementos definitorios de la arquitectura institucional del SICA, analiza de manera sucinta el impacto de los episodios de reforma que ha experimentado hasta el año 2014, y plantea propuestas que permitirían un funcionamiento más ajustado a la realidad de las instituciones centrales creadas, ya que, como menciona Caldenty del Pozo (2011, p.35) “La estabilidad jurídica del proceso [de integración centroamericana] reposa en las instituciones regionales”, es decir, esa es su fortaleza institucional. Al final de la investigación se proponen ejes que consideramos medulares para un futuro episodio de reforma institucional.

2. Antecedentes inmediatos, composición y características de la institucionalidad del SICA

Los antecedentes más inmediatos del SICA son la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, (ODECA), de 1951, sustituida en Panamá en 1962, y el Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (TGIE), suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960. No obstante, conviene revisar también otros antecedentes que demarcan el legado en su estado actual y la progresión del modelo de integración existente.

2.1. Hitos en el desarrollo de la institucionalidad del SICA

Organización de Estados Centroamericanos - ODECA (1951)

Instaurada en San Salvador al suscribirse la Primera Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA es la institución que inicia el proceso de integración regional que hoy conocemos. Consiste en un esfuerzo político cuya conformación articulaba una institucionalidad muy amplia, que poco llegó a concretarse.

La Carta de la ODECA se caracterizaba por su brevedad y sencillez y por una baja proyección hacia una gobernanza de carácter supranacional. Prueba de ello fue el haber utilizado el término “organización” que evocaba inocuidad y poco compromiso para establecer lo que debía ser una estrecha unión de los Estados. Era algo más cercano a un organismo internacional, con fines de cooperación, aunque con intenciones de estrechar relaciones políticas (Fernández Shaw, citado por Herrarte, 1972).

Esta caracterización del organismo limitaba las propias funciones de las instituciones creadas y convertía en ilusorios sus objetivos iniciales (paz y diálogo político), hasta tal punto que, aun después de firmada la Carta constitutiva, las reuniones entre ministros de relaciones exteriores (órgano principal) solo pudieron concretarse cuatro años después, demora debida a razones de carácter político e ideológico (Herrarte, 1972).

Mercado Común Centroamericano - MCCA (1960)

Paralelamente a la ODECA, aunque no de forma unificada, se comienza a gestar la integración económica (Alfaro, 2011), lo que dio cabida al Tratado General de Integración Económica (TGIE), conocido como Mercado Común Centroamericano, con una serie de instituciones importantes que permitieron consolidar los compromisos económicos para la creación de la zona de libre comercio y de un arancel externo común, además de las bases para constituir la Unión Aduanera y la Unión Económica Centroamericana.

La puesta en vigencia del TGIE es el punto de partida de una nueva etapa del proceso de integración centrado en acciones en el campo económico; se crea así una maquinaria institucional capaz de desempeñar las tareas necesarias para cumplir los

compromisos y la visión plasmada en este tratado, adoptando el modelo económico desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de la sustitución de importaciones y la industrialización.

Se puede decir que la fundación de este proceso centroamericano de integración económica es la que ha contado con un modelo más concreto —la concepción desarrollista de la CEPAL— cuyo objetivo principal era fomentar el desarrollo económico bajo el patrón de industrialización por sustitución de importaciones. La metodología utilizada de planificación o estructuración de actividades económicas respondió a la necesidad de ampliar mercados agroexportadores y superar la dependencia y la falta de competitividad de los países de la región. En un primer momento dicho modelo dio buenos resultados, hasta que entró en crisis a finales de los años 60, por razones de carácter político-económico.

Reactivación del proceso de integración centroamericana y su institucionalidad (finales de los años 80 y principios de los 90)

Tras las reuniones de Esquipulas y con los ánimos renovados por la necesidad de terminar los conflictos bélicos en la región, los mandatarios centroamericanos expresaron su voluntad de revisar, actualizar y dinamizar el proceso de integración económica y social de la región, y de establecer los procedimientos para la pacificación (Monterrosa, 2008).

Así, a partir de los acuerdos alcanzados se logró una estabilización regional en el año 1990, lo que propició una serie de reformas que permitieron superar los períodos de crisis e iniciar una tercera etapa del proceso de integración. En la reunión de Antigua de 1990 los presidentes acordaron impulsar, reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración.

Caldentey del Pozo (2004) expresaba que:

De esta sucesión de reuniones y negociaciones ha surgido el nuevo marco conceptual, jurídico e institucional de la integración centroamericana: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), formado por los 5 países miembros del MCCA en los años sesenta más Panamá y Belice como miembros del SICA y la República Dominicana que participa como observador en alguno de los acuerdos y dimensiones de la integración (p. 11)¹.

La creación del SICA en 1991

A través de la carta de modificación de la ODECA (el Protocolo de Tegucigalpa) se crea el SICA como nuevo marco jurídico, político e institucional en todos los ámbitos de la integración (Monterrosa, 2008).

1 Belice se estableció como miembro pleno del SICA en el año 2000, y República Dominicana en 2013.

En la actualidad este protocolo es el principal instrumento constitutivo y normativo que regula la institucionalidad del SICA, suscrito en 1991 y vigente desde 1993. Este tratado determina la organización política de la integración centroamericana —compuesta por órganos de carácter vertical y horizontal— y las competencias funcionales de las instituciones creadas, que luego regulan otros tratados principales y complementarios del sistema en virtud de las disposiciones del propio SICA (Salazar Grande, 2010).

La creación del subsistema de integración económica en 1993

Con la suscripción del protocolo de modificación al Tratado General de Integración Económica (TGIE), conocido como Protocolo de Guatemala, se renueva la institucionalidad económica del SICA y se determinan las actividades necesarias para llevar a cabo la integración económica. Este protocolo configura la posibilidad de que dos o más Estados avancen hacia la integración económica (Monterrosa, 2008).

Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995)

Fue suscrito en San Pedro Sula, Honduras, e instituyó lo que se denomina el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, el cual se basa, según declara, en la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones, el Estado de derecho, la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto a los derechos humanos en los Estados centroamericanos.

Luego de este tratado se articuló lo que se denominó la Estrategia de Seguridad Centroamericana, que define políticas de coordinación entre las instituciones de los países miembros del SICA vinculadas al tema de la seguridad en la región.

Tratado de Integración Social (1995)

Si bien es cierto que el Protocolo de Tegucigalpa (PT) creó una estructura organizacional del SICA que abarcaba diversas dimensiones, entre ellas la social, reconociendo el principio de desarrollo humano (artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa), el documento creador de este denominado “subsistema” es el Tratado de Integración Social (TISCA), de 1995, suscrito en Cerro Verde, El Salvador, el cual, como instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, define la estructura organizativa del mismo, cuyos órganos regionales disponen de competencias normativas para alcanzar las disposiciones y objetivos establecidos en el instrumento jurídico que le da nacimiento. La llamada integración social centroamericana dispone de una diversidad de sectores en los que actúan las entidades responsables de su funcionamiento.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), de 1994, que dio origen al TISCA, es el eje transversal del desarrollo y elemento integral e inseparable de las medidas adoptadas por los países centroamericanos en lo político, lo económico, lo ambiental y lo educativo/cultural. El subsistema comprende sectores como género, trabajo, salud, vivienda, educación/cultura y migraciones, entre otros (Miranda, 2013).

Es oportuno señalar que en el contexto histórico del nacimiento del SICA en el año 1991, tras la firma de los acuerdos de pacificación regional (en Esquipulas), se observa un cambio importante de paradigma de integración que sucede a la superación del período de crisis político-bélica, con un enfoque neoliberal centrado en el paradigma del libre comercio e impregnado de la filosofía establecida en el Consenso de Washington, característico del regionalismo abierto, el cual deja de lado todo tipo de ambición desarrollista. Caldentey del Pozo (2010), al explicar el SICA ante los cambios de paradigma en la integración latinoamericana, nos advierte de que el verdadero dilema ocurre “entre libre comercio e integración regional”, el cual se encuentra ilustrado por la figura del *spaghetti bowl*. Es decir, aunque se recuperan las motivaciones de la integración con el objeto de atender intereses de índole económica, no se retoman compromisos mayores en la construcción de estructuras institucionales integracionistas (Malamud, 2010). En otras palabras, el enfoque de la teoría intergubernamental de corte liberal es notorio en la creación del SICA, ya que no respondió necesariamente a una estrategia racional y regional de desarrollo, sino a las demandas de actores domésticos o nacionales, los que alimentaron la demanda de integración.

Visto desde la teoría política intergubernamental, el SICA posee toda la instrumentaria instrumental e institucional para avanzar en su integración. El problema no es entonces la inexistencia o existencia de instituciones, sino el grado de institucionalización del SICA en cuanto al manejo de su agenda regional y el impacto de los compromisos que están asumiendo los Estados.

2.2. Definición del modelo de reparto de competencias y toma de decisiones del SICA, derivado de la configuración institucional y sus instrumentos jurídicos

La normativa jurídica que emanó de la creación del SICA es, hoy por hoy, muy profusa y compleja. A continuación analizamos los que se consideran órganos centrales del SICA, porque es allí donde se adoptan decisiones que afectan los intereses de cada Estado miembro (Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros y Comité Ejecutivo), los intereses regionales (Parlamento Centroamericano, Comité Consultivo) o la mediación entre ellos (caso de la CCJ). No se han considerado las particularizaciones del subsistema económico del SICA.

Reunión de Presidentes (RP)

En virtud del artículo 14 del Protocolo de Tegucigalpa (PT), las decisiones de la RP se toman por consenso. Por su parte, el artículo 13 del PT indica que la RP es el órgano supremo del SICA. Según estipula el Protocolo de Tegucigalpa, la RP, como su nombre indica, está integrada por los presidentes constitucionales de los Estados miembros del SICA y se define como un órgano de deliberación política cuya función principal es:

Definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias

para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones (artículo 15.a, PT).

Salazar Grande y Ulate Chacón (2013, p.74) encuentran que concentrar el poder constituyente y legislativo en la RP denota un error jurídico incongruente con los principios de “equilibrio de poderes” e “independencia de órganos horizontales”, puesto que hay coincidencia entre los funcionarios que deciden las políticas principales de la integración con los que están facultados para crear, modificar o sustituir las estructura orgánica vertical y horizontal del sistema.

Blanco Fonseca (2010, p. 68) considera que la explicación de tales facultades, digamos “autoconferidas” por parte de la RP en el Protocolo de Tegucigalpa se debe: ... “seguramente porque ellos [la RP] están conscientes y porque no quieren que sea de otra manera (falta de voluntad política), que dicho órgano es quien da el impulso principal (al menos en teoría) en el proceso de integración centroamericano”... “Con esta medida se acentúa aún más el corte intergubernamental del SICA”. Muy parecido a la configuración que tuvo el ODECA en su momento.

Por otra parte, se considera certera la observación que ofrece Malamud (2000, pp. 3-4) al buscar una explicación de la perduración de este “sistema de integración intergubernamental” con marcados rasgos de presidencialismo en la configuración del SICA, que no dista de la realidad de otros procesos similares en América Latina. Al respecto, este autor manifiesta:

La influencia de los ejecutivos nacionales sobre los procesos de integración, y sobre la política exterior en general, puede variar en función del diseño institucional –según se trate de democracias presidencialistas o parlamentarias, o según la constitución procure el equilibrio de poderes o su concentración (...) cuanto mayor sea la concentración de poder en los ejecutivos nacionales y menor sea el grado de institucionalización regional, mayor será la capacidad de los jefes de gobierno para influir –sea para impulsar, conducir o detener– el proceso de integración.

Malamud (2000) presenta otra variable que resulta convincente para explicar el letargo en el avance del proceso y las decisiones tomadas en el seno de los órganos regionales, indistintamente de que estos sean de carácter supranacional o intergubernamental, acerca de la “homogeneidad entre los tipos de gobierno de los Estados miembros”. Esto es similar a la problemática de geometría variable o asimetría en la integración de países con distintos niveles de desarrollo, por lo que también resulta difuso administrar un bloque regional con instituciones domésticas demasiado incongruentes con la institucionalidad regional.

En síntesis, si bien es cierto que el “intergubernamentalismo extremo” puede implicar la ausencia de un contrapeso institucional de la organización regional, también es verdad que logra materializar un conveniente equilibrio entre los países miembros en cuanto a la toma de decisiones para conducir las políticas que pueda implementar el SICA, ya que los Estados, cuando dan cumplimiento a los mandatos de la institucionalidad regional, lo están haciendo sin incurrir en compromisos coercitivos. No obstante, pensamos que la subsistencia de un marco

jurídico institucional efectivo requiere valorar con prudencia la poderosa influencia de los actores internos, cuyas acciones propugnan –tal vez sin mucha deliberación– el intergubernamentalismo, no para desalentar las perspectivas de avance, sino para contribuir a determinar nuevas estrategias que propicien la consolidación y crecimiento de las proyecciones de la integración.

Consejo de Ministros (CM):

Este órgano está integrado por los ministros del ramo de cada Estado miembro del SICA (economía, ambiente, etc.). Cada miembro es nombrado directamente por el presidente respectivo de cada país, es decir, el miembro del Consejo de Ministros de Integración Económica de cada país es el propio ministro de economía, que fue nombrado por el presidente; también puede ser otra persona designada asimismo por el presidente del país, quien le otorga poderes plenipotenciarios para que represente a su nación en ese órgano del SICA.

En lo que respecta al proceso decisorio, en el caso del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores las decisiones de fondo se toman por consenso, y cuando existe duda sobre si es cuestión de fondo o de procedimiento, se decide por mayoría (artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa). A la fecha no existe una definición de lo que es una cuestión de fondo o de forma, y en la práctica todo se resuelve por consenso. En lo que respecta al Consejo de Ministros Sectoriales, cada miembro tiene un solo voto.

El poder normativo de este órgano, según dispone el artículo 7 del Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, se ejerce por medio de resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones; dichas “decisiones” deben tener como objetivo desarrollar y ejecutar las disposiciones emanadas de la Reunión de Presidentes (artículo 16, PT).

La “unanimidad tácita”, que también es perceptible respecto de la RP, encuentra aplicación en este órgano también. Así queda claro en el artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa: “En el Consejo de Ministros, cada Estado Miembro tendrá sólo un voto”. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán adoptarse por consenso. Al igual que en la Reunión de Presidentes, las decisiones del CM se toman bajo un enfoque eminentemente intergubernamental. En la práctica, bajo este modelo de toma de decisiones, los gobiernos centroamericanos sostienen la institucionalidad del SICA bajo un sistema de relaciones jurídicas y políticas centradas en el control de los órganos comunes a través de sus representantes oficiales. El consenso implica que cada Estado expresa su asentimiento solamente a través de la participación de los funcionarios nacionales, a fin de que los actos normativos tengan plena aplicación en el ámbito interno o puedan ser adecuados por actos internos de forma unitaria (Salazar Grande, 2010).

Es importante mencionar el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa, el cual dispone que:

...las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su

caso, al respectivo ordenamiento legal. No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieran objetado.

El desatino de esta regulación, según Blanco Fonseca (2010, p. 70) consiste en que “se desconoce la importancia y necesidad de una serie de elementos y principios básicos de un sistema serio de integración de Estados, como son el principio de primacía y el de uniformidad del Derecho de la integración”.

En opinión de quien escribe, las técnicas prevalecientes en los tratados de integración son de carácter comunitario y exclusivo, pero evidencian incongruencia entre las facultades de los órganos y las carencias institucionales que impiden implementar sus funciones y competencias.

Empero, este intergubernamentalismo del SICA no se considera desalentador, ya que desde la óptica doctrinaria y bajo el reflejo del proceso de integración europea, como Mariscal (2003, p. 30) nos explica, “el intergubernamentalismo preserva a los Estados como sujetos básicos en el escenario mundial, y les ayuda a realizar sus tareas domésticas”... Se supone que en la “convergencia de los gobiernos” se crea un “institucionalismo intergubernamental” para la elaboración de políticas comunitarias y procedimientos decisorios más centralizados (Mariscal, 2003, p. 30).

El punto de partida es la elaboración de un marco racionalista, en términos de maximización de beneficios y minimización de costos, así como la adecuación de medios y fines. Los gobiernos racionales formulan primero las preferencias nacionales, que son confrontadas posteriormente con las de otros gobiernos miembros en negociaciones interestatales, y finalmente se elige poner en común o delegar soberanía o no en las instituciones supranacionales a fin de garantizar los acuerdos... (Moravcsik, citado por Mariscal, 2003, p. 31).

Es decir que aun con el modelo intergubernamental es necesaria la puesta en común de órganos e instituciones cuyas competencias, delimitadas de conformidad con la concertación de intereses por parte de los Estados, hacen necesario establecer fundamentos jurídicos que permitan la pervivencia de las decisiones tomadas por los órganos supraestatales. Esto es observable en el SICA, pero más claramente en el subsistema económico (ejemplo: resoluciones del Consejo de Ministros de Integración Económica, COMIECO, así como el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, CAUCA, y el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, RECAUCA) y en menor medida, en el subsistema político.

El avance de la integración en materia económica que impacta en los aspectos políticos obedece a la dinámica de los actores económicos de cada Estado que ejercen influencia en las decisiones políticas de sus gobernantes. Puede decirse entonces que en la medida en que estos intereses se mueven, puede dar lugar, según las necesidades de los actores, a la creación de instituciones comunitarias con mayores o menores competencias, hechas a la medida de los intereses que subyacen y se manifiestan.

Por tanto, se intuye que dependiendo de la naturaleza de las decisiones, así como de los intereses que puedan devenir de otros sectores internos, es posible provocar el fortalecimiento y ordenación de los órganos del sistema de la integración.

Comité Ejecutivo (CE):

De conformidad con el artículo 23 del Protocolo de Tegucigalpa, el CE es parte, junto con la Secretaría General, de los denominados “órganos permanentes” del SICA, mismos que tienen como función principal ejecutar o coordinar los mandatos que se deriven de la Reunión de Presidentes y de los Consejos de Ministros en sus diferentes composiciones. Por su parte, el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa señala que el Comité Ejecutivo estará integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros, quienes serán nombrados por sus presidentes, por intermedio de los ministros de relaciones exteriores.

Respecto del proceso decisorio del Comité Ejecutivo, se infiere, por la habida falta de independencia institucional u orgánica, que las decisiones también se toman por consenso y por “unanimidad tácita”.

Secretaría General del SICA (SG-SICA)

La Secretaría General es dirigida por el secretario general, nombrado por la Reunión de Presidentes para un período de cuatro años. El secretario general es el más alto funcionario administrativo del SICA y tiene la representación legal del Sistema (artículos 25 y 26 del PT).

Aunque no existen en el PT disposiciones que determinen cómo se tomarán las decisiones, se deduce que en la SG-SICA de constitución unipersonal las decisiones se toman conforme al sano criterio de quien ostenta el cargo de director de dicha secretaría en virtud de su nombramiento.

El secretario general, así como el personal de la SG-SICA, son funcionarios que el Protocolo de Tegucigalpa señala expresamente como de vocación integracionista, con un alto grado de independencia e imparcialidad; y establece que no deben “recibir instrucciones, ni obedecer a ningún Estado miembro”, y que los Estados deben respetar su “carácter centroamericano” y abstenerse de ejercer influencia sobre sus funciones (artículo 27, PT).

Los funcionarios de la SG-SICA no pueden participar en actividades políticas nacionales de los Estados, y prestan juramento de velar por los intereses de la integración. Sin embargo, las capacidades de decisión de la SG-SICA son mínimas, ya que los acuerdos que puede firmar el secretario general solo pueden ser de cooperación con otros Estados, con órganos de Estado y con organizaciones internacionales. Y en lo que respecta al ámbito del sistema, los acuerdos solo pueden ser de cooperación funcional, limitados a las actividades de ejecución de los mandatos de la Reunión de Presidentes y de los Consejos de Ministros (Salazar Grande, 2010).

De lo anterior se deduce que hace falta conferirle a la SG-SICA, así como a otras secretarías técnicas, facultades de gobierno administrativo que controlen la ejecución eficaz de los mandatos que surgen de los órganos superiores (Salazar Grande, 2010), facultades que pudieran ser coordinadas con las de la CCJ, para activar un posible desempeño jurisdiccional, incluso de forma oficiosa, ante la falta de cumplimiento de los mandatos. Esta es una propuesta de reforma a las competencias coordinadas de estas instituciones regionales, cuya posible implementación conviene explorar.

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)

La CCJ es el órgano jurisdiccional regional que debe resolver toda controversia sobre la aplicación e interpretación del derecho comunitario surgido de los instrumentos regionales originarios y derivados, a excepción de las controversias comerciales entre Estados del SICA, lo cual fue excluido de sus competencias a raíz de la enmienda al Protocolo de Tegucigalpa, en su artículo 35, que realizaron los presidentes centroamericanos en el año 2002.

Según su estatuto (artículo 8) y su reglamento general de 1995, la CCJ está integrada por uno o más magistrados de cada Estado miembro, elegidos por su respectiva Corte Suprema de Justicia, siempre y cuando hayan ratificado el Protocolo de Tegucigalpa y el estatuto de la CCJ. La duración en el cargo es de diez años, con posibilidad de ser reelecto y con sus respectivos suplentes. Al igual que los diputados del PARLACEN, los magistrados gozan de inmunidades y privilegios diplomáticos.

La CCJ y el PARLACEN son los únicos órganos del sistema cuyas decisiones no se toman por consenso (artículo 36 del estatuto de la CCJ). Según el artículo 35 de la Ordenanza de Procedimientos de la CCJ, los actos decisorios de la Corte, de sus salas o de sus cámaras se toman con el voto favorable de la mayoría absoluta de los magistrados que la integran.

Su Convenio de Estatuto fue suscrito en la Cumbre de Presidentes del 10 de diciembre de 1992; solamente Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador lo han ratificado, y entró en vigencia el 2 de febrero de 1994. El resto de países lo tienen “en proceso de ratificación”. En el caso de Costa Rica, el expediente legislativo de ratificación se encuentra archivado con un dictamen negativo de la Corte Suprema de Justicia en diversas sentencias de la Sala Constitucional (sentencias No. 4638-96, 4640-96 y 6619-99) (Ulate Chacón, 2008).

Conviene mencionar las cualidades de órgano regional supranacional que posee la CCJ, que logran sostenerse desde la literalidad del Protocolo de Tegucigalpa y cuyo poder de decisión y competencia funcional en materia jurisdiccional comunitaria está claramente definido en el derecho originario, derivado y complementario del SICA. Además, tal atribución le permite ser el órgano del sistema que aporta contrapeso comunitario elemental al proceso decisional, a fin de impedir que los Estados puedan arrogarse derechos que no poseen y se conviertan en poderes arbitrarios negatorios de justicia (Exposición de motivos del Convenio de Estatuto de la CCJ).

Aunque los artículos 22 y 35 del Protocolo de Tegucigalpa, según diversos fallos de la CCJ, no dejan duda de que los Estados suscriptores del PT están obligados a someter ante la CCJ sus controversias sobre la aplicación o interpretación de los instrumentos jurídicos del SICA —fundamentaciones compartidas por quien escribe—, desde la óptica política se considera impostergable que todos los miembros plenos del SICA formen parte de la CCJ ratificando su estatuto y nombrando sus magistrados, con el fin, primero, de otorgar vigencia efectiva a sus competencias, y segundo, para garantizar el balance y la ecuanimidad de sus fallos. Además, a fin de dotar de mayor seguridad jurídica al sistema, corresponde fortalecer los efectos jurídicos de sus competencias para que de forma incuestionable las otras instituciones del SICA y sus Estados miembros cumplan los fallos de la CCJ.

Parlamento Centroamericano (PARLACEN)

Paradójicamente a su *nomen* institucional, el PARLACEN no legisla, sino que su competencia se limita a proponer, sin ningún carácter vinculante, acciones para el avance del proceso de integración. Aunque su proceso de selección proviene del sufragio universal, tal ejercicio “democrático” no tiene la incidencia deseable en el proceso de toma de decisiones del SICA.

El PARLACEN está integrado por 20 diputados titulares y 20 suplentes de cada Estado miembro, que son electos en el mismo proceso electoral de los Parlamentos de cada país miembro del SICA; además, forman parte de este “Parlamento” los presidentes y vicepresidentes (o los designados por la presidencia) de cada país al concluir su mandato presidencial.

Las decisiones del Parlamento se expresan, según el artículo 78 de su reglamento interno, por resoluciones, recomendaciones, declaraciones, pronunciamientos, dictámenes, reglamentos, opiniones ilustrativas y otras, las cuales se adoptan comúnmente con los votos favorables de la mayoría simple de diputados y diputadas acreditados.

Sobre esta institución del SICA, si observamos la lógica de la representatividad de los Estados en el proceso de toma de decisiones, esta se encuentra garantizada a través de la configuración institucional de la Reunión de Presidentes y demás órganos de confección intergubernamental, pero como se ha dicho, el PARLACEN, aunque se configura por voto popular de los ciudadanos de los Estados miembros, estos funcionarios parlamentarios, aunque deberían estar facultados para representar los intereses de sus electores en la dinámica de las decisiones de la integración con efectos más vinculantes, no resulta ser así (Monterrosa, 2011). Esto se considera otra oportunidad para revisar y reflexionar sobre futuras reformas a las competencias conferidas al PARLACEN, a fin de dotarle de legitimidad y capacidad política dentro del SICA.

Es oportuno mencionar lo que Caldentey del Pozo (2011) encontró acerca de que el PARLACEN fue creado en el contexto de los conflictos regionales, con una importante influencia europea y con miras a convertirse en un foro de diálogo. No obstante, durante el desarrollo de principios de los años noventa no poseía ninguna función o competencia clara. El PARLACEN, además, se encuentra sometido a duras críticas por el elevado coste que supone su manutención, por su ineficacia y por su condición de refugio de representantes de escaso peso político. No obstante, reiteramos que es difícil conseguir mayores resultados de esta institución en tanto no se le confieran mayores facultades decisorias.

A este respecto resulta sugerente la propuesta de Monterrosa (2011), quien destaca la figura de los partidos políticos dentro del PARLACEN, que como actores colectivos en el esquema de la integración pudieran promover alianzas congruentes con sus afinidades políticas e ideológicas, y de ello pudieran resultar vínculos de cooperación entre partidos de diversos países, con el fin de promover iniciativas desde sus esferas nacionales encaminadas a fortalecer el proceso de integración regional.

El Comité Consultivo (CC-SICA)

Su función principal, que encuentra sustento jurídico en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, es asesorar a la SG-SICA sobre la política de la organización regional y el proceso de integración centroamericana. No obstante, la determinación de sus miembros, así como su compromiso, su componente y sus funciones, no se encuentran debidamente definidas en este instrumento (Santos, 2009, citado por Sánchez González, et al., 2011).

El CC-SICA se erige, según su reglamento, como órgano regional representante de la sociedad civil organizada, que busca asegurar la participación democrática regional con propósitos integracionistas y está conformado por más de treinta organizaciones representativas de diversos sectores empresariales, obreros, campesinos, agricultores, cooperativas, indígenas, universidades, ONG, municipios y otros.

En virtud de su reglamento, el CC-SICA se somete también a la regla de la unanimidad (artículo 18 de su reglamento), pero sus decisiones no resultan vinculantes para la organización central del SICA.

Sobre este órgano, coincidimos con Grinspun y sus colegas (1999), citados por Salazar Grande y Ulate Chacón (2013) quienes aprecian que el impacto y participación real del CC-SICA no ha alcanzado los resultados esperados, sobre todo por la falta de voluntad política de los gobiernos de turno en cuanto a permitir una participación más activa y abierta de la sociedad civil.

Se destaca lo encontrado por Sánchez González y sus colaboradores (2011) quienes citan a Santos (2009): manifiestan que aunque es reconocible el esfuerzo por normar de mejor manera al CC-SICA, queda pendiente el reto de articular y coordinar esta institución con los Comités Consultivos Sectoriales de la Integración Económica (CCIE), los Comités Consultivos Sectoriales de la Integración Social (CCIS) y el Foro Permanente de la Sociedad Civil en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD), de manera que se logre revertir el desorden y la confusión que genera “el solapamiento de los diversos espacios de participación y consulta, que lejos de fortalecer la incidencia de la sociedad civil en el sistema de integración la complejiza dado que se refuerza la descoordinación y la fragmentación de la participación de los diversos sectores” (p. 238).

Los mismos autores encuentran que el problema de las organizaciones de la sociedad civil pertenecientes al CC-SICA es que se encuentran desarticuladas, con una insuficiente normativa en su jerarquización, lo que agudiza su naturaleza conflictiva. De este hallazgo podemos intuir que ni la institucionalidad interna de los Estados, ni la del SICA desde su perspectiva jurídica y política han podido aportar soluciones o propuestas a esta problemática.

3. Episodios de reforma institucional del SICA. Resumen de análisis y principales resultados e impactos en el proceso de integración centroamericana

Caldentey del Pozo (1997) señala que tras el entusiasmo de los primeros años de la integración, apenas el ALCA rompió el período de elaboración de los nuevos tratados, se instaló en la integración centroamericana el debate sobre los defectos que tenía el marco institucional creado por los primeros protocolos.

Concretamente se identifican cuatro episodios de reforma: la propuesta de 1997 basada en el informe BID-CEPAL; la reforma de la Comisión Ad Hoc para la Reforma Institucional, 2004; la reforma derivada del mandato presidencial de 2009, y la reforma institucional derivada del plan de acción para la revitalización de la integración centroamericana, del año 2010.

3.1. Propuesta de reforma de 1997 basada en el informe BID-CEPAL

Esta propuesta se establece a partir del mandato de la XVI Cumbre de Presidentes celebrada el 30 de marzo de 1995, la cual cubre toda la institucionalidad del SICA en cuanto a su ordenación administrativa interna, mas no en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad y la mejora del proceso de decisiones.

Así se destaca la reunión presidencial en el aeropuerto de Comalapa (El Salvador), de la cual surge, y cuyos logros son los siguientes:

Secretaría General Unificada (SGU): En los Lineamientos de Panamá se decidió crear la SGU, que tendría sede única en la ciudad de San Salvador e implicaba unificar en una sola secretaría la SG-SICA, SIECA (Secretaría de la Integración Económica Centroamericana), SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana), SE-CCAD (Secretaría de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo), SG-CAC (Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano), SG-CECC (Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana) y SITCA (Secretaría de Integración Turística Centroamericana); es decir, las secretarías que tenían sede en otros países debían trasladarse a San Salvador. Actualmente, en el ambiente de la integración centroamericana no existe una SGU en forma completa. Solamente SISCA, SITCA, OSPESCA (Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano), SE-CCAD y la SE-COMISCA (Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica) tienen una subsele dentro de la SG-SICA, que también aloja a la Secretaría del Comité Consultivo del SICA.

Cabe señalar la dificultad que presentó dicha propuesta respecto de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), concerniente a que el Protocolo de Guatemala estipulaba circunstancias de mayor dinamismo en la integración en su sector económico, lo que suscitó una resistencia fáctica de parte de la SIECA a integrarse a la SG-SICA, prefiriendo trabajar de forma independiente.

En opinión de quien escribe, la propuesta de unificar las secretarías pierde vigencia en la actualidad, ya que las nuevas tecnologías permiten prescindir de la unificación física, aunque sí se requiere una uniformidad organizativa.

3.2. Transformación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE):

Tras la reunión del aeropuerto de San Salvador, como señala Umaña García:

“se acordó que el Consejo de Gobernadores procediera a reformar el Convenio Constitutivo; otorgar mayor autoridad al Presidente del Banco y que éste debía ser miembro del Directorio; que finalizara la práctica de rotar la Presidencia del Banco y se sustituyera el nombramiento del Presidente de la institución como resultado de un concurso entre los centroamericanos”.... “Con dicha Resolución se reforma el Convenio Constitutivo del Banco” (2006, p. 33).

De esta reforma son observables dos cuestiones: primero, que las decisiones presidenciales adoptadas han abordado parcialmente los planteamientos del informe BID-CEPAL, ante lo que hay que decir que si bien se coincide con Caldentey del Pozo (2010, p. 232) cuando valora que las propuestas BID-CEPAL “fueron muy pertinentes y acertadas desde el punto de vista de la racionalización del sistema”, se considera que esta reforma no superó los problemas jurídicos, políticos e institucionales que perviven en la normatividad y operatividad del SICA. No se abordaron de manera concluyente las debilidades en la definición de competencias de la unión y la delimitación de facultades de los órganos en cuanto al proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva.

Lo segundo observable es que no se conoció una planificación y un seguimiento formal, ni una delegación para implementar la reforma, por consiguiente, tampoco se abordó la cuestión del financiamiento para poner en marcha la reforma.

Cabe recordar que con esta reforma los gobiernos centroamericanos convinieron en conjuntar los instrumentos jurídicos de la integración en un tratado único. No obstante, aunque existen algunos estudios y proyectos² al respecto, ese tratado no se ha materializado.

3.3. Propuesta de reforma de la Comisión Ad Hoc para la Reforma Institucional

Respecto al origen oficial de esta reforma, Umaña García (2006) encuentra lo siguiente:

... el 26 de febrero de 2004, los Presidentes Centroamericanos realizaron una Reunión Extraordinaria en Guatemala, donde se instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores «a conformar en el plazo de quince días, una Comisión Ad Hoc para que elaboren una Propuesta de Replanteamiento

2 A este respecto, en el curso de esta investigación se conoció la existencia de los siguientes proyectos: Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana; Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana; y Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana.

Integral de la Institucionalidad Centroamericana, incluyendo el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia». La referida Comisión Ad Hoc se creó y fue conformada por representantes de cada país miembro del SICA, quienes en su mayoría eran funcionarios de las Cancillerías de sus países (p. 59).

Caldentey del Pozo (2010) menciona que la Comisión Ad Hoc resultó esencial en el proceso y que sus propuestas quedaron plasmadas en una serie de decisiones presidenciales del SICA.

White Gómez (2008) comenta el avance más importante de este episodio:

... la constitución del Comité Ejecutivo, diseñado como el principal mecanismo de enlace entre gobiernos y SICA, [...] como un órgano de control político de los gobiernos sobre la estructura regional de la integración y sobre la conducción misma del proceso, aunque también se le asignaron atribuciones de coadyuvancia en la formulación programática del sistema y en el desarrollo institucional. De las 6 atribuciones que tiene, cuatro son de naturaleza de control político al nivel regional (p. 15).

No obstante, en opinión de quien escribe, este órgano todavía no tiene debidamente delimitadas sus funciones conforme a las atribuciones de la SG-SICA y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Es más, resulta contradictorio que la conducción del proceso que surge de una entidad intergubernamental haga un seguimiento en el que no se manifiesta una institucionalidad común.

Por lo anterior se considera que, si bien son plausibles los cambios emanados de esta reforma, todavía no son suficientes, ya que no abordan a fondo las disfuncionalidades del proceso de toma de decisiones y la definición de competencias de la unión, con lo que se podría lograr un mejor ordenamiento institucional que abonase al cumplimiento de los objetivos para los que se creó el SICA.

3.4. Propuesta de reforma derivada del mandato presidencial del año 2009

A comienzos del año 2009 surge un tercer episodio de reformas a la institucionalidad del SICA, a partir del mandato de revisión y modernización del SICA emanado de la Reunión Extraordinaria del 15 de enero de 2009. Para Caldentey del Pozo (2010) los principios rectores de este episodio fueron efectividad, eficiencia y pragmatismo, no obstante, no se dispuso de un plan formalmente aprobado.

Lamentablemente su ejecución se interrumpió a raíz del golpe de Estado ocurrido en Honduras en 2009, que desplazó el tema de la reforma en la agenda del Comité de Ministros de Relaciones Exteriores, quienes se abocaron a la resolución del conflicto (Caldentey del Pozo, comunicación personal del 2 de septiembre de 2014).

Caldentey del Pozo (2010) señala elementos que aparecen en esta nueva ronda de reformas institucionales:

... el análisis de la coherencia y articulación funcional entre la SG-SICA y el Comité Ejecutivo del SICA; la revisión de la relación funcional entre la SG-SICA y la Presidencia pro tempore del Sistema; el establecimiento del “Régimen del Servidor del Sistema de la Integración Centroamericana”; o el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de gestión, formulación, y seguimiento de proyectos, incluyendo la rendición de cuentas, con el fin de garantizar un mayor impacto de los mismos en el desarrollo de la región (p. 236).

Se considera que el principal aporte de este episodio de reforma atañe a la dotación de instrumentos de planificación del sistema. No obstante, su alcance resulta parcial en tanto no aborda debidamente los obstáculos para la articulación institucional y otras falencias normativas.

3.5. Reforma institucional del año 2010, derivada del plan de acción para la revitalización de la integración centroamericana

Esta reforma tuvo lugar en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, celebrada en San Salvador el 20 de julio de 2010. En el año 2011 los presidentes mantuvieron los lineamientos del plan de acción en los siguientes temas: plan de acción de la estrategia regional sobre cambio climático; gestión integral de riesgo; seguridad democrática regional; integración social; integración económica; fortalecimiento institucional.

En el año 2012, durante la más reciente reunión de presidentes se acordó el punto 14, que a lo largo de los años ha sido un tema recurrente, aunque nunca cumplido:

Instruir a los Cancilleres a llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los órganos, consejos y secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y a presentar en un plazo no mayor de 5 meses las reformas correspondientes para garantizar eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos, de todos los países miembros del SICA.

Este episodio de reforma muestra coincidencias con el episodio anterior en cuanto a su filosofía y financiación. Si bien se mantiene sin tocar fondo en cuanto a la definición del modelo de la integración y la naturaleza del proceso, coincidimos con Villalobos (2013) cuando plantea que “la debilidad o ausencia de una jerarquía administrativa dificulta en la práctica la labor de coordinación, más allá de lo que se adopta a través de los diferentes actos normativos y lo establecido en los Tratados” (p. 149).

Es entonces que se considera que los avances alcanzados —aunque no se hayan alcanzado totalmente— son en sí mismos progresiones de *know how* en la formación de instituciones jóvenes que requieren mayor efectividad en su organización interna. Sin embargo, en algunos casos no se establecieron vinculaciones orgánicas sólidas, lo que podría influir en la eficiencia y eficacia de sus interacciones, y por ende, en

su coordinación; lo cual, opinamos, es totalmente válido para sostener la necesidad del paso previo que han significado los planteamientos de esta reforma y la anterior (Villalobos, 2013), como es el seguimiento a las reformas y las decisiones tomadas, conforme a una planificación de agendas.

Otro hecho importante en este episodio es que el 24 de julio de 2013 el Comité Ejecutivo publicó para su plena vigencia el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, el cual trata de solventar algunas falencias del derogado Reglamento de Actos Normativos, de 2005 (García Palacios, et al., 2011).

En opinión de quien escribe, si bien la aprobación de este reglamento viene a ordenar algunos vacíos jurídicos en la adopción de actos normativos, el hecho de que haya sido emitido por el Comité Ejecutivo soslaya la jerarquización institucional del SICA, puesto que un órgano de rango inferior no debería ordenar las actuaciones de los órganos principales del sistema. Además, tal facultad no está prevista en el Protocolo de Tegucigalpa, lo que transgrede el principio de legalidad.

Respecto a este episodio en particular, resulta muy criticable la falta de concreción del propio plan de acción sobre la reforma institucional al explicarlo como quinto punto de la agenda de la integración que propone, en el que los mandatarios se han comprometido a ser exhaustivos en la definición de sus acuerdos, a verificar con mayor rigor el cumplimiento de los compromisos y a aplicar los medios necesarios para hacer viables y expeditas las acciones destinadas al relanzamiento de la integración.

Acerca de todos los episodios descritos, en general consideramos que no se ha logrado la articulación y la concreción institucional suficiente para capitalizar los logros alcanzados.

4. Ejes temáticos para una futura reforma institucional del SICA: factores impulsores y factores limitantes

A continuación se identifican, se definen y se analizan aspectos que deberían tomarse en cuenta para una futura reforma del SICA, y asimismo factores que pudieran funcionar como impulsores o limitantes.

4.1. Redefinición de competencias expresas y sistema de toma de decisiones

Según el principio de “atribución expresa de competencias”, se plantea que toda actuación comunitaria debería articularse sobre una base jurídica concreta que habilite al SICA para el desarrollo de esa actividad.

De los resultados más plausibles de la operatividad del SICA es posible capitalizar aquellas que han generado, de hecho, una actuación conjunta de los Estados miembros, como por ejemplo, en materia de unión aduanera, la política de atracción de inversiones y la representación regional ante los foros multilaterales³.

3 A este respecto Caldentey del Pozo (2014) comenta: “Parece, por tanto, que la acción conjunta de la región, tanto en sus relaciones bilaterales como en el ámbito de la diplomacia de cumbres, es una dinámica indispensable si los países centroamericanos quieren reforzar su voz específica en el mundo y en foros internacionales como la ONU, la CELAC o las Cumbres Iberoamericanas” (p. 39).

De esta manera se podría evitar la actual “explosión de competencias” del SICA, ocasionada por la relación multidimensional de tareas que se encuentran en el Protocolo de Tegucigalpa.

4.2. Planificación estratégica progresiva y mecanismos para la evaluación objetiva de resultados

Sobre este aspecto, ya las reformas planteadas a partir de 2009 marcan avances importantes en cuanto a la identificación de instrumentos de ordenamiento secuencial de actividades. Se considera que debe articularse una agenda integral de las actividades del sistema con la correspondiente distribución de tareas de cada una de las instituciones involucradas.

4.3. Constitucionalización y democratización del proceso de toma de decisiones. Involucramiento de la sociedad civil en el proceso de planificación y toma de decisiones.

La consolidación de los mandatos del SICA depende en buena medida de que se logre un orden constitucional estatal más directo y concreto, que especifique contenidos mínimos en cuanto a los actos normativos comunitarios dentro del sistema de fuentes del derecho interno, lo que aportaría mayor seguridad jurídica al sistema. Así por ejemplo, en ocasiones los Estados objetan los mandatos emanados de entidades del SICA, y alegan que no están obligados a cumplir un determinado mandato porque no forma parte de la estructura institucional de su régimen constitucional. Un caso concreto de esto son las declaraciones de inconstitucionalidad⁴ que han hecho Costa Rica, Nicaragua y El Salvador sobre los artículos que permiten a la CCJ tener jurisdicción en asuntos internos de los Estados miembros.

Otro aspecto fundamental es la incorporación de mecanismos democráticos que involucren a la ciudadanía centroamericana en el proceso de toma de decisiones. Al respecto, los únicos órganos del SICA en los que pudieran verse representados los intereses de las sociedades centroamericanas (PARLACEN y CC-SICA), no resultan ser los dominantes en el proceso, pues quedan en calidad de instituciones de consulta no vinculantes.

Conviene entonces revisar las competencias otorgadas al PARLACEN y capitalizar los resultados de la articulación institucional de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial⁵ y los beneficios obtenidos en la gestión financiera del denominado Plan Trifinio⁶, con proyecciones de incluir

4 Ver sentencias de: El Salvador: <http://jurisprudencia.gob.sv/visormlx/pdf/71-2012.pdf>; de Nicaragua en : http://enriquebolanos.org/historia_plc_files/CSJ%20Fallo%202005%2003%2029.pdf

5 La ECADERT (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial) fue aprobada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA el 19 de junio del 2010, y busca generar oportunidades y fortalecer las capacidades de la población de los territorios rurales de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

6 El Plan Trifinio es un compromiso que los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras adquirieron en 1986, cuando decidieron unir acciones para lograr una adecuada gestión de recursos hídricos y orgánicos, junto con la adopción de estrategias ante el cambio climático (<http://elmundo.com.sv/>).

la participación de los gobiernos locales y procurar una práctica democrática participativa.

4.5 El financiamiento y autosostenibilidad del sistema y el proceso de integración

Es sabida la gran dependencia que tiene el SICA de la cooperación externa. Ello demanda una valoración de las bases estratégicas de la región, sobre todo en lo concerniente a la promoción del liderazgo de la SG-SICA y otras instituciones en la articulación con las contrapartes nacionales.

El financiamiento del SICA debe reglamentarse a nivel de instrumentos comunes, es decir, de instrumentos que surjan de tratados de integración. Debe simplificarse el procedimiento para obtener financiamiento, y la información sobre este financiamiento, para las áreas prioritarias, debe compartirse con los cooperantes, de modo que se puedan formular objetivos orientados a resultados; tales son las reglas o indicadores que establece la Declaración de París, la cual vincula las acciones a las agencias de cooperación.

5. Toma de postura (conclusiones)

1. Aunque el intergubernamentalismo existente en el SICA no se valore de forma desalentadora, es impostergable definir y materializar concertadamente las competencias del SICA en el ordenamiento jurídico regional y en el nacional, a fin de dar soporte y seguridad al cumplimiento de los mandatos y actos normativos de su labor institucional y garantizar los intereses regionales.
2. Los logros más estimables de los episodios de las reformas analizadas están más orientados a un ordenamiento institucional de tipo gerencial que involucra la existencia de agendas, planes de acción y operativos. Los programas y proyectos auspiciados por la cooperación internacional han sido trascendentales en este sentido, lo que hace necesario garantizar la continuidad de los mismos, su capitalización, publicación y proceso de consulta, para obtener logros más profundos en la institucionalidad del SICA.
3. Debido a la dependencia financiera del sistema, es importante tomar decisiones sobre una agenda y una política estratégica regional para la producción sostenible de recursos para el SICA, y su racional implementación presupuestaria, acorde con nuestras necesidades regionales esenciales.

Referencias bibliográficas

- Blanco Fonseca, V. H. (2010). *La supranacionalidad y la geometría variable en el proceso de la integración centroamericana*. Recuperado de <http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/articulos/art3.pdf>.
- Caldentey del Pozo, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. Recuperado de http://www.academia.edu/8605278/Los_desafios_estrategicos_de_la_integracion_centroamericana.

- Caldentey del Pozo, P. (2011). Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores. En O. Miranda, V. González & J. J. Romero (Eds.): *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región. Una aproximación universitaria* (capítulo 5). San Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- Caldentey del Pozo, P. (2010). *Estudio beneficios y costos de la integración centroamericana. Organización y funcionamiento institucional del SICA: la integración centroamericana frente al reto institucional*. Recuperado de <http://www.sica.int/benecosto/inf/pc/inforfin.pdf>.
- Caldentey del Pozo, P. (2004). *Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional. Informe de consultoría*. En Estudio Beneficios y Costos de la Integración Centroamericana. México: CEPAL-SICA.
- Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, del 10 de diciembre de 1992.
- Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.
- García Palacios, O. A. (Coord.); Budier, W.; Miranda, M.; Gazo Peña, M. & Blandino López, N. (2011). Regulación constitucional de los Estados miembros y proceso de formación de los actos normativos del proceso de la integración centroamericana. En O. Miranda, V. González, J. J. Romero (Eds.). *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: Una aproximación interuniversitaria* (pp. 31-64). El Salvador: ETEA-Universidad de Córdoba, UCA-Managua, UCA-El Salvador.
- Herrarte, A. (1972). *Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA)*. Capítulo X. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1972/47.pdf>.
- Malamud, A. (2000). Conceptos, teorías y debates sobre el regionalismo. En A. Saiz Arnaiz, M. Morales-Antoniuzzi & J. I. Ugartemendia (Eds.): *Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión Europea* (pp. 55-84). San Sebastián: IVAP, MPI, UPV y UPF. Disponible en: <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/ALACIP2010.pdf>.
- Malamud, A. (2010). *Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina*. Recuperado de http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Malamud04.PDF.
- Mariscal, N. (2003). *Las teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos.
- Mejía Herrera, O. J. (2008). *La Unión Europea como modelo de integración. Análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*. León, Nicaragua: Editorial Universitaria, UNAN-León
- Miranda, O. (2012). *La seguridad en Centroamérica*. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/8cff03_laseguridadencentroamerica.pdf.
- Monterrosa, G. (2008). Dando los primeros pasos. *Estrategias & Negocios*, (658), 151-152.
- Monterrosa, C. R. (2011). Un marco para el análisis político de la integración centroamericana. En O. Miranda, V. González, & J. J. Romero (Eds.). *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo*

- de la región: *Una aproximación interuniversitaria* (pp. 31-64). ETEA-Universidad de Córdoba, UCA-Managua, UCA-El Salvador.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, firmado el 13 de diciembre de 1991 en Tegucigalpa, Honduras.
- Salazar Grande, C. (2010). El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político. En P. Caldentey & J.J. Romero Rodríguez (Eds.): *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada*. (Capítulo 9). Córdoba, España: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- Salazar Grande, C. E., & Ulate Chacón, E. N. (2009). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador: Orbi Iure.
- Sánchez González, M.J., Osorio Mercado, H., Olivares Morales, M., Murillo, L.G., Herrera Baca, M. & Espinoza Morales, G. (2011). Participación de la sociedad civil en el marco de la integración regional centroamericana. Estudio de dos casos: el Foro de Mujeres por la Integración Centroamericana y la Iniciativa Centroamericana por el Comercio, la Integración y el Desarrollo Sostenible. En O. Miranda, V. González, J. J. Romero (Eds.). *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: Una aproximación interuniversitaria*. (pp. 31-64). ETEA-Universidad de Córdoba, UCA-Managua, UCA-El Salvador.
- Santos Carrillo, F. (2010). *La integración regional centroamericana y la sociedad civil* (tesis doctoral). Córdoba, España: ETEA.
- Tratado de la Unión Europea (TUE). Tratado de Maastricht, 1992.
- Umaña García, J.A. (2006). Alcances y contribución de las reformas de 1997 y 2004 a la institucionalidad de la integración centroamericana. Recuperado de <http://209.239.118.175/biblio/tesis/administracion%20de%20empresas/econom%EDa/integracion%20centro%20americana.pdf>.
- Villalobos, M.R. (2013). Instrumentos de planificación del SICA. En F. Santos Carrillo & O. Pozo Teba (Eds.). *EL SICA: Diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina* (capítulo 5). Colección de Estudios Centroamericanos N° 4. Recuperado de http://www.fundacionetea.org/media/File/EL%20SICA_Dialogos_Integracion_%20%20C_Est_CA4.pdf.
- White Gómez, E. (2008). *Avances y desafíos de la institucionalidad regional*. Ponencia para el Informe sobre el Estado de la Región 2008. Costa Rica.