

INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



Víctor Bulmer Thomas (Editor)

INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



330
161-i

330.9728

161-i Integración Regional en Centroamérica / ed. Víctor
Bulmer-Thomas. --1. ed.-- San José, Costa Rica :
FLACSO-SSRC, 1998.
348 p. -- (Colección Centroamérica en reestructu-
ración; t.2)

ISBN 9977-68-094-9

1. Mercado Común Centroamericano. 2. Comercio
- América Central. 3. Comercio agropecuario - América
Central. 4. Protección del medio ambiente - América Cen-
tral. 5. Integración económica. I. Título.

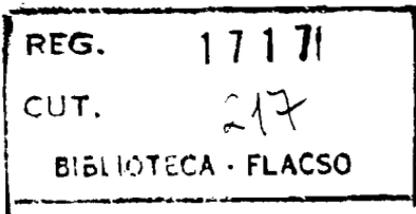


Ilustración de la portada:

Sin título, 1992.
Rosa Mena Valenzuela. El Salvador.
Mixta. 62 x 75 cm.
Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera.

© Sede Costa Rica — FLACSO

Primera edición: Febrero 1998
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — FLACSO
Sede Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica

ÍNDICE

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	15
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	

PRIMERA PARTE LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROMERICANO

1 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO	21
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	
2 MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS	47
<i>Shelton M.A. Nicholls</i>	
3 COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS	79
<i>Pablo Rodas Martini</i>	

SEGUNDA PARTE
LAS NUEVAS DIMENSIONES DE
LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4 COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO
AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA 101
Fernando Rueda-Junquera
- 5 EL COMERCIO DE SERVICIOS
DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY 167
Arturo Montenegro
- 6 COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO
DE INTEGRACIÓN REGIONAL 191
Claudia Schatan
- 7 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE
CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA
DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS 219
Edgar J. Chamorro Marín / Rubén E. Nájera

TERCERA PARTE
INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

- 8 LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN
EN CENTROAMÉRICA 245
Rodolfo Cerdas
- 9 LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL
EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES
SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL 277
Sergio Reuben Soto
- 10 EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES: APOYO PARA
LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA 309
Mitchell A. Seligson / María Pía Scarfo
- SOBRE LOS AUTORES 347

TERCERA PARTE

INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

8

LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Rodolfo Cerdas

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el estudio de la problemática del desarrollo institucional de la nueva integración centroamericana.

Los hallazgos efectuados en esta investigación muestran claramente que el problema institucional de la integración ha sido y es mucho más delicado, complejo y difícil de lo que podría parecer a primera vista. Ha habido una evidente distancia entre lo que se estatuye en los documentos, acuerdos y declaraciones, y lo que sucede en la realidad; entre lo que se anuncia y declara en el discurso público y el reconocimiento privado del notorio déficit institucional que se produce en la realidad, el cual es frecuente encontrar en las optimistas manifestaciones públicas y las actitudes críticas, que se intenta circunscribir a la comunicación privada y cuasiconfidencial, de muchos interesados y participantes en el esfuerzo de integración.

Es posible reconocer en la base de esa doble actitud una suerte de preocupación legítima, aunque errónea, de no querer afectar aún más el nuevo esfuerzo integracionista con críticas abiertas; como si acallando las graves deficiencias constatadas se pudiera evitar la profundización de las disfuncionalidades patentes que se expresan, cada vez con más fuerza, en el desarrollo institucional de la integración.

Pese a ello, y no obstante ciertos obstáculos encontrados para obtener la información —explicables en términos de cortesía burocrática internacional, pero en realidad injustificados e ilegítimos—, el estudio ha tratado de profundizar en los aspectos fundamentales de la problemática. Y ha abordado la cuestión delicada de la posible adopción de ciertas medidas correctivas que, aun con una información muy general y limitada, es dable formular en un caso de desarrollo institucional tan confuso, heterogéneo y coyuntural, como el de la integración centro-americana actual.

En general, el punto de vista adoptado es contrario a lo que se considera como una falla urgente de los métodos anteriormente aplicados en este campo, consistente en el diseño arbitrario de esquemas y mecanismos institucionales, al margen de las condiciones socio-económicas y políticas objetivas en que el proceso tiene lugar. Destacan aquí el olvido tecnocrático de factores intervinientes, tales como la compleja realidad concreta de la región, que deja atrás esquemas foráneos de una supuesta fácil implantación en países más pequeños; y los desarrollos y grados actuales de integración, que en esta etapa obligan a reformular no sólo objetivos y métodos sino la raíz conceptual misma del nuevo proyecto integracionista, de la cual se desprende naturalmente todo lo demás. Por último, se ha pretendido eludir a toda costa la tendencia a prescindir, en el análisis y las recomendaciones, del nivel de compromiso político real de los gobiernos, que parecen inclinarse más a seguir, con un cierto reflejo condicionado pavloviano, los reclamos del spoil system nacional, que las demandas propias de un proyecto histórico de largo alcance. Este, para su éxito, requiere superar los abismos de la retórica sin fundamento, tan frecuente en la región; y el aldeanismo tradicional, tan presente en el tratamiento de los problemas socio-políticos e institucionales de la nueva integración.

El estudio de los antecedentes en este campo es de la mayor importancia para entender ciertos estilos políticos, el significado real de las retóricas unionistas y la presencia constante de fuertes tentaciones institucionales. Históricamente, todos esos factores han marcado siempre, aunque de diverso modo según la época de que se trate, el accionar político de los gobiernos, partidos y grupos que han interactuado en los procesos de integración regionales, combinándose con muy diferentes intereses, percepciones y actitudes nacionales ante los problemas.

Por ello y por el debate no claramente asumido y mucho menos resuelto por gobiernos, entidades y sectores sociales y políticos, acerca del nuevo concepto mismo de integración centroamericana, ubicado ya no en las viejas condiciones de los años sesenta, sino en las de la globalización y la apertura de los mercados mundiales, ha parecido importante abordar en una cierta medida, como punto de partida inicial, el trasfondo histórico en que debe ser situado el proceso de desarrollo institucional integracionista.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS RELEVANTES

Históricamente, el proceso de integración de los países centroamericanos ha resultado más complejo y difícil de lo que comúnmente se admite. Razones profundas para ello, que emergen desde la época de la colonia y los primeros años de la República, explican la formación no solo de estilos nacionales distintos sino de sistemas políticos y sociales muy diferentes: de carácter cerrado y autoritario al Norte y abierto y democrático al Sur (Costa Rica). Con oligarquías cerradas que terminaron delegando en manos de militares el manejo de los asuntos públicos y gubernamentales (de Nicaragua a Guatemala); y con elites abiertas a la participación de otros estratos (Costa Rica). Con países donde el factor externo pasó a ser fundamental y decisivo, como un elemento interno de sus sociedades y sistemas sociales y políticos (Panamá, Nicaragua y Honduras); y países donde el claro predominio fue, a pesar de las influencias exteriores, de los factores socio-económicos y políticos provenientes de su estructuración interna (Costa Rica, Guatemala y, hasta cierto momento, El Salvador).¹

1. Cfr. Stone, Samuel *El surgimiento de los que mandan. Tierra, capital y trabajo en la forja de las sociedades centroamericanas*, Estudios del CIAPA, Imprenta Lil, San José, 1980, pág. 20 y ss. Cardoso, Ciro F.S., y Pérez Brignoli, Héctor *Centro América y la economía occidental (1520-1930)*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1983. Torres-Rivas Edelberto (Coord. general), *Historia General de Centroamérica*, Sociedad Estatal v Centenario/FLACSO, Madrid, 1993.

Estas y otras características de diferenciación y hasta de similitud (productos similares y competencia por los mismos mercados), hicieron que los múltiples, sucesivos y abundantes intentos de unión política e integración económica terminaran frustrados una y otra vez. Los resultados reales de la tendencia a elaborar proyectos de unión a partir de una arquitectura social e institucional tan subjetiva como arbitraria, y frecuentemente ajena a los procesos socio-económicos y culturales reales, parecieran mostrar la necesidad de abandonar los intentos, generalmente bien intencionados, pero sistemáticamente inútiles, por importar modelos, copiar instituciones y aceptar premisas que no se corresponden con el tipo de evolución histórica, estadio de desarrollo económico, social y político, y nivel de confluencia cultural e institucional, de los distintos países de la región. Y esto no solo por lo que hace a Panamá, históricamente vuelta hacia el Sur; o la tradicionalmente reticente Costa Rica; sino a países como Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. Este último, por ejemplo, de retórica unionista tan encendida, fue el que salió de primero del intento integracionista anterior. No fue sino en fecha muy reciente, el 29 de enero de 1993, en que se declaró formalmente instalado el Consejo Económico Centroamericano, que pudo reunirse dicho Consejo con la participación de Honduras, después de 23 años de inactividad. Para lo cual, por cierto, su gobierno tuvo que derogar primero el Decreto 97, que le había impedido participar durante todo ese tiempo.

La experiencia que parecen aportarnos los antecedentes históricos, en este respecto, se proyecta en tres dimensiones diferentes, estrechamente relacionadas entre sí y que no pueden ser ignoradas. En primer término, tienden a desautorizar, como método válido y eficaz, las reiteradas construcciones institucionales subjetivas de ingeniería política, que han plagado una y otra vez los intentos de integración regional. En segundo lugar, obligan a considerar de una manera más realista a los procesos y evoluciones prevalecientes en cada país, como marco socio-económico y político objetivo en el cual se ubican los intereses y fines de los distintos actores en el proceso integracionista. Y, por último, fuerzan a ubicar a los desarrollos institucionales de la integración

Y Bulmer-Thomas, Víctor *La Economía Política de Centroamérica desde 1920*, Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, 1989.

—que busquen ser realmente operativos—, en el contexto tanto de sus relaciones y funciones con los distintos procesos y entes nacionales y regionales que operan en la integración, como con el entorno internacional global en que Centroamérica debe desenvolverse.

MARCO CONCEPTUAL DE LA NUEVA INTEGRACIÓN

El nuevo proceso de integración regional de los años noventa, no parece haber obedecido a una conceptualización clara, previa, realmente consensuada y operativa de parte de los gobiernos centroamericanos, que fuera el fruto de una evaluación reposada, sistemática y profunda de la experiencia integracionista anterior. Hasta cierto punto, ha habido un predominio claro de la improvisación, del comportamiento coyuntural y la retórica política, que se ha expresado, de manera evidente, en el estilo tan desafortunado —irremisiblemente condenado al desgaste— de las llamadas Cumbres y Minicumbres Presidenciales.

Es interesante que al abordarse muy recientemente la cuestión de la reestructuración institucional de la integración, las discusiones rápidamente derivaran al tema del nuevo concepto a aplicar; y que ello retrasara, entre otros factores, la adopción de recomendaciones ministeriales sobre reformas institucionales para la próxima reunión presidencial, a efectuarse en Panamá en el mes de julio.

La ausencia de una concepción clara y compartida entre los principales decisores, así como la respuesta política improvisada a muy diversas y urgentes demandas sociales e institucionales reales, ha conducido a una respuesta muy deficiente y errónea. Esta ha consistido en una acumulación inimaginable de recomendaciones, órdenes y mandatos presidenciales, declaraciones de propósitos, constitución de entes y creación de instancias, que tanto en lo propiamente práctico como en lo referente a la creación de instituciones y entidades operativas, ha resultado una respuesta errónea. Y ello tanto en lo referente a la formulación de las políticas como en lo que tiene que ver con el tratamiento mismo de los problemas reales que suscita la integración. Además, esta manera de abordar los problemas se ha evidenciado como

altamente ineficiente como posible respuesta colectiva; y, en todo caso, cuando en realidad se han hecho esfuerzos serios para implementar tales respuestas, el resultado ha sido altamente insatisfactorio. En este nuevo proceso de integración se han confundido competencias y espacios. Y se han tratado de llevar adelante, desde las alturas de esos altos foros presidenciales, programas e iniciativas a escala regional que no guardan ningún correlato ni sustento orgánico con lo que ocurre y con lo que cada gobierno hace a escala nacional. Esto se acentúa con el mencionado desfase entre lo que se dice y se escribe, de un lado; y lo que, por otro, realmente se hace y tiene lugar en la práctica, y que dista mucho de lo que se ha pretendido hacer.

LAS ÁREAS DE ACUERDO

En principio, sin embargo, se puede afirmar que todos los participantes parecen estar de acuerdo —más allá de preferencias y salvadas las muy variadas interpretaciones conceptuales posibles— en la mayor parte de los puntos siguientes:

- a) La nueva integración no puede ser un retorno al esquema integracionista de los años sesenta y el viejo esquema del Mercomún.
- b) La nueva integración procura compatibilizar las políticas macroeconómicas, financieras, tributarias y comerciales de los países de la región, con la finalidad de desarrollar una cooperación más eficiente que permita el acceso, en condiciones más competitivas, al mercado mundial.
- c) La nueva integración no trata de homogeneizar ni homologar las economías de cada país, sino más bien de compatibilizarlas y desarrollar sus complementariedades y confluencias a fin de lograr que, a pesar de sus diferencias, se logre posicionarse más ventajosamente a la región, como un todo, en la competencia por los mercados internacionales.

- d) El nuevo sistema institucional de la integración en los noventa, no pretende crear jerarquías entre instituciones y entidades, sino que pretende desarrollar un enfoque sistémico de coordinaciones eficaces, que abarque todos aquellos entes existentes que participan en el esfuerzo integracionista.

Pese a este aparente consenso en un regionalismo abierto², subsisten problemas de fondo muy lejos aún de resolverse. Así, para algunos el ideal sería, en una nostalgia de los sesenta, reencontrar una fórmula proteccionista que sí funcione en las incómodas condiciones de los noventa. Para otros, lo importante es la apertura comercial y la inserción en el mercado mundial, a cualquier costo y en el más breve plazo, solos o acompañados. Pero, además, en general, puede decirse que para muchos de los involucrados en el nuevo esfuerzo integracionista no parecen haber plazos definidos, aplicables y claros; ni políticas comerciales, de inversión, manufactura y movilización de los factores de producción, que se inserten en un derrotero y cronograma concreto de realización determinados, etc.; ni mucho menos parecen existir definiciones claras y aceptadas de cómo llevar adelante esas políticas y reformas institucionales a escala nacional y regional.

Lo cual, en otro sentido, reafirma la importancia, necesidad y urgencia de la profundización conceptual y técnica de los nuevos fundamentos filosóficos y políticos del proceso integrador, de los métodos aplicables para su realización, de los objetivos escalonados a corto, mediano y largo plazo que deben proponerse; y del encauzamiento institucional que se requiere para orientar y estructurar su correspondiente realización.

LAS DIFICULTADES REALES

Lamentablemente, esa concepción, en apariencia bastante clara y que lógicamente puede resultar impecable y asentada en la razón, en la

2. Cfr. CEPAL "El regionalismo abierto en América Central". LC/MEX/L.261, 31 de enero de 1995.

práctica parece estar colocada a una no despreciable distancia de la realidad; y, a pesar de importantes logros, presenta distorsiones que exigen un reexamen cabal y sin concesiones. Hoy por hoy, parece ser evidente la existencia, por lo demás en franco desarrollo, de dificultades importantes de funcionamiento y coordinación interinstitucionales, que ameritan una serie de acciones correctivas inmediatas.

La proliferación y coexistencia de instituciones, comisiones, instancias, entes, recomendaciones y procedimientos del viejo y nuevo esquema de integración es el resultado —entre otros factores— de haber seguido el método, tan ineficiente como negativo, de asumir sin evaluación alguna y de manera pura y simple todo lo heredado del anterior proyecto de integración de los años sesenta; y agregarle las nuevas entidades que masivamente iban surgiendo de la improvisación política e institucional. Esta ha sido fruto y manifestación de los muy buenos y nobles deseos con que, en cada Cumbre Presidencial, se abordaban cuestiones fundamentales no solo del ámbito económico, comercial, tributario y político, sino del social, cultural y asistencial.

Este voluntarismo presidencial, sin duda bien intencionado, resultó altamente contraproducente no solo porque incrementó inconsideradamente las expectativas, sino porque se ligó a la creación de múltiples instancias, foros y organismos, que finalmente no pudieron en muchos casos superar la dificultad inicial de su puesta en marcha.

EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN

La nueva integración se ha producido en un contexto político regional e internacional particularmente cambiante y complejo, el cual ha resultado con una gran influencia en su dinámica interna y perspectiva de desarrollo.

Regionalmente se ha venido viviendo una transición a la democracia que, más allá de los importantes logros que puede mostrar y que no deben negarse, es ciertamente un proceso que en varios aspectos deberá transitar aún un largo camino para alcanzar su estadio de consolidación y resolver los delicados problemas de una democratización efectiva.

Las altas expectativas de la población sobre los posibles beneficios del tránsito a la democracia, han encontrado en las respuestas gubernamentales graves limitaciones y carencias, impuestas por la necesidad de los nuevos gobiernos de aplicar fuertes reajustes económicos e introducir importantes correctivos fiscales, no siempre logrados de manera consistente y eficaz, y de manera frecuente con consecuencias desfavorables en materia de empleo, salarios reales, distribución de la carga impositiva, etc.

La corrupción política, la ineficacia institucional y la desactualización, incapacidad y autocanibalismo de las elites políticas dirigentes, puestas muy pronto en evidencia con la transición democrática, junto con los otros factores anteriormente mencionados, han provocado un cierto desencanto democrático, que puede resultar muy peligroso para el futuro de la transición y consolidación democráticas³.

Esto ha adquirido una expresión muy significativa en el rápido descrédito que se ha dado de algunos de los pilares básicos de la democracia, como lo son los Partidos Políticos, los Parlamentos, los Supremos Poderes del Estado y la clase política dirigente en su conjunto. Las encuestas de opinión ciudadana son contestes en ello; y todas dejan traslucir serias reservas y, en algunos casos, hasta una peligrosa nostalgia autoritaria. Todo esto podría atentar, en el corto o mediano plazo, contra los logros democráticos ya alcanzados en el istmo⁴. Tal pareciera que en la región, en esta materia, se evoluciona mucho pero se avanza poco.

3. He analizado esta cuestión en *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, Red Iberoamericana Centroamericana, S. A.; y en el capítulo "Political Parties and Party Systems", en Sieder, Rachel, *Central America: Fragile Transition*, in association with Institute of Latin American Studies, University of London, Macmillan Press Ltd., London, St. Martin Press Inc., New York, 1996, pág. 15 y ss.

4. Para el análisis y comentario de un estudio de opinión pública que se realizó sobre instituciones y democracia en Centroamérica y Panamá, véase de Cerdas Cruz, Rodolfo, *El precio de una herencia. Fuerzas Armadas, democracia y derechos humanos en Centroamérica*, IIDH/UE, San José, 1997. Encuestas posteriores, realizadas por empresas como Borge y Asociados, Dichter y Neyra, UNIMER, CID/GALLUP, etc., han resultado contestes en los mismos altos niveles de descrédito de esas instituciones públicas, en particular de los partidos, los parlamentos y las dirigencias políticas en todo el istmo; así como en la notoria y generalizada pérdida de credibilidad ciudadana que se constata en toda la región.

En tales circunstancias, persistir en proyectos institucionales que resulten ineficientes, innecesarios y, además, consumiendo excesivos recursos, en momentos de notoria escasez y crisis financiera, tiene como resultado un aumento de la pérdida de satisfacción y credibilidad ciudadana en gobiernos, instituciones y proyectos de integración regional. Es este un riesgo peligroso e innecesario al que pareciera que no debería seguirse sometiendo el régimen institucional de la integración, ni mucho menos los esfuerzos socio-económicos y políticos que le sirven de soporte.

Internacionalmente, diversos factores se han combinado para alimentar un nerviosismo en las más altas esferas políticas, que ya es preciso dejar de lado para poder avanzar en los esfuerzos efectivos de integración y desarrollo.

Los acuerdos derivados del GATT para el comercio internacional y la creación subsiguiente de un organismo encargado de su aplicación (OMC); la formación de bloques económicos y comerciales, como la Unión Europea (UE) y, sobre todo, el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLC o NAFTA), etc., han tendido a reflejarse de muy diversa manera en el interior de cada uno de los integrantes de la nueva integración; y han ido creando nuevas orientaciones comerciales, que a su vez influyen en la identificación de los focos de interés más importantes, para cada país en particular y para la región en su conjunto. Así, por ejemplo, mientras Costa Rica exporta al mercado norteamericano \$1.854 millones, a la Unión Europea lo hace por \$845 millones, y a Centroamérica por \$499 millones. No es de extrañar, entonces, la conducta observada por sus Ministros de Comercio Exterior respecto al TLC, de un lado, y a Centroamérica, de otro.

El resultado no declarado de la combinación de todos estos cambios, a nivel externo e interno, parece haber sido el desarrollo de una dualidad de perspectiva, tanto en el sector privado como en dirigentes del sector público muy ligados a aquel. Tal doble orientación parece buscar, simultáneamente, el relanzamiento de la integración regional de un lado; pero de otro reservando, de hecho, a cada país por separado, la posibilidad de avanzar a su propio ritmo, solo o acompañado, hacia su inclusión en otros bloques comerciales, sobre todo en el TLC.

La búsqueda de acuerdos bilaterales de libre comercio con México, Colombia, Venezuela, Chile y hasta el CARICOM; pero también la misma participación en la integración regional, han formado parte de estrate-

gias político-económicas no confesadas, pero no por ello menos evidentes y condicionadoras, que colocan al posible ingreso en el TLC como el objetivo principal, si no único, que algunos gobiernos —y muy concretamente el de Costa Rica— han tenido en su política económica. Detrás de las contradicciones notorias entre los Ministros de Integración y los Ministros o Encargados de Comercio Exterior, ha estado esta cuestión.

Las afirmaciones generales de que esta dualidad se supera poniendo la integración y los acuerdos bilaterales como plataformas previas para alcanzar el ansiado ingreso en el TLC, no ocultan la ausencia de una racionalidad concreta y de medidas prácticas realistas, bien elaboradas y detalladas, que les den la necesaria concordancia y un sentido coherente y único a ambos esfuerzos. Solo una conciencia paulatina y creciente de que el ingreso colectivo en el TLC no será fácil y exigirá aún mucho tiempo —con más razón el individual—, ha permitido mayores énfasis en las tareas pendientes de integración regional, aunque sin que se superen las deficiencias apuntadas.

CREACIÓN DEL SICA Y AVANCES EN LA INTEGRACIÓN

La solución acordada a estas cuestiones por medio del Protocolo de Tegucigalpa, adoptado en diciembre de 1991, de crear el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), no resolvió los problemas, aunque mostró que sí era posible avanzar en el proceso de institucionalización del nuevo esfuerzo integracionista. El principal problema de este Sistema radica en su amplísima generalidad (que su anterior Secretario General comparaba, en su carácter y dimensión, con el Sistema Interamericano y el Sistema Mundial), lo cual tendió a traducirse, necesariamente, en debilidad política, orgánica, funcional y de liderazgo.⁵

5. Es útil consultar de Herrera Cáceres, Roberto H. *El Sistema de la Integración Centroamericana. Memoria y perspectiva. Hacia la convergencia funcional dinámica para el desarrollo integral sostenible de Centroamérica*, Secretaría General del SICA, San Salvador, sin fecha indicada de edición, aunque el documento abarca hasta el año 1996.

Teóricamente, pues, el esquema es funcional; pero prácticamente, no parece haber logrado establecer ni las coordinaciones, ni los ritmos, ni la credibilidad, ni el liderazgo necesarios para poder hablar de un verdadero y eficiente sistema de integración.⁶

Donde cada uno de los elementos que en teoría integran al Sistema actúa a su leal saber y entender, con un grado de coordinación e información mínimo —aunque se ha puesto en marcha un muy buen proyecto informático regional de la Secretaría General del SICA (SG-SICA)—; donde el cuestionamiento de la eficacia administrativa y política, así como de las funciones de diversos entes de la integración, es bastante generalizado; cuando hay competencias por liderazgo y celos institucionales que no se explicitan ni resuelven, pero que existen y se proyectan en la práctica diaria de las entidades; cuando hay retardos notorios en la ratificación de convenios considerados clave, con razón o no, como es el caso de Costa Rica; o adhesiones que realmente no tienen mayor significado real y son mera retórica o cortesía diplomática a lo sumo informativa, como se da en el caso de Panamá, pero donde se ubica la Secretaría del Sistema de Integración Social; cuando todo ello se da, no debe extrañar que haya una opinión coincidente en los más distintos medios interesados en la integración, en el sentido de que debe reexaminarse no solo el funcionamiento sino la estructura institucional regional misma.⁷

-
6. En un estudio de evaluación institucional realizado por la CEPAL, expresamente se dice: “La institucionalidad centroamericana no representa un sistema”. Cfr. “Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana”, CEPAL, enero de 1997. Nos referiremos a él, más adelante como “Diagnóstico de la Institucionalidad...”.
 7. Tanto así, que fue formulado un Proyecto BID/CEPAL ATN/SF-5162-RG “Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana”, con dos módulos: el módulo I, ejecutado por la CEPAL, con el apoyo financiero del BID, y el módulo II, ejecutado por el BID. Otros documentos han sido elaborados, igualmente relacionados con esta notoria preocupación sobre el desarrollo institucional de la integración, ligados o no con el proyecto, tales como el de la propia Secretaría General del SICA “Elementos Fundamentales, Evaluación de los Órganos e Instituciones de la Integración Centroamericana”, San Salvador, 15 de octubre de 1996; el de distribución restringida LC/MEX/Rev. 1, de 9 de enero de 1997, “Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana”. Hay dos documentos que sirven de antecedentes a este Diagnóstico..., elaborado por la CEPAL: “Bases para la evaluación de la institucionalidad regional centroamericana (versión revisada), Documento de discusión, 9 de septiembre de 1996;

Y si a todo lo anterior se suman factores que van desde el retardo deliberado, o la negativa pura y simple, a dar información pertinente por parte de alguna entidad, hasta notorias carencias materiales, físicas y de recursos humanos para poder dar cuenta de las delicadas, amplias y numerosas tareas que supuestamente deben coordinarse, es evidente que no debe haber cabida para ciertos optimismos sobredimensionados que, sobre la marcha institucional de la nueva integración, también es posible encontrar en algunos medios. Es obvia, así, la razón que asiste a quienes insisten en la urgencia y necesidad de revisar el Sistema en su conjunto y examinar a cada institución en particular.

LOS PROBLEMAS INSTITUCIONALES BÁSICOS DEL SICA

Puede decirse que, en síntesis, la institucionalidad regional tiene en la actualidad 6 órganos, 7 secretarías técnicas, 8 instancias de coordinación (en su mayoría consideradas como *virtuales*), 11 instituciones especializadas y varios foros e instancias de diferente naturaleza.

Estas entidades tienen orígenes y naturaleza diversos, pues unos se originaron y definieron sus funciones como órganos de la vieja inte-

y "Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana (Primer borrador), Documento de discusión, 16 de diciembre de 1996, pág. 2. Asimismo, el estudio para el BID de Cerdas Cruz, Rodolfo "Las instituciones de integración de Centroamérica y Mapeo de las Instituciones Regionales", San José, julio de 1994, donde expresamente se recomendó no solo la urgente necesidad de revisar a fondo la institucionalidad de la integración, sino que se sugirió la constitución de una Comisión de Alto Nivel que, con base en toda la información pertinente, procediera a recomendar a la Reunión de Presidentes las reformas que se consideraran esenciales adoptar. Ya en 1995 la Cancillería costarricense había "constatado una desaceleración de las gestiones diplomáticas en el área", que se explicaba por haber pasado "de una etapa declarativa a otra más bien ejecutiva", donde ya no solo se trataba de proclamar sino de construir. Además, se había dado "un desplazamiento de la atención de los gobiernos de los escenarios regionales a los nacionales", lo que obligaba, entre otros aspectos a "*iniciar en el más breve plazo el proceso de evaluación de las instituciones del SICA.*" Cfr. Solís Rivera, Luis Guillermo, encargado de la región por la Cancillería costarricense, "El impasse Centroamericano", en *La Nación*, San José, 31 de julio de 1995.

gración; otros son instituciones de cooperación funcional y, finalmente, están los que emergieron como instancias políticas a raíz de los Acuerdos de Esquipulas.

Por otra parte, hay proyectos en desarrollo e instituciones que presentan una participación muy variada de miembros que, como señala el citado Diagnóstico... de la CEPAL, van de dos hasta nueve, según integren o no a todos los países centroamericanos y Panamá, o a otros como México, Belice, República Dominicana, o aun socios extrarregionales como Taiwán, Argentina, Colombia, Japón, etc.⁸

Por último, es variable el tipo e intensidad de las relaciones formales e institucionales entre organismos centroamericanos y otros entes no centroamericanos, lo que ofrece particularidades que no pueden obviarse, tal como ocurre en el caso de INCAP y la OPS, el IICA, el BCIE, CAPRE, etc.

En general, se reconoce que el esquema de funcionamiento regional, sobre la base de las decisiones presidenciales, ofrece ventajas y desventajas que se han proyectado de diversos modos en el desarrollo institucional de la integración. Se dice, con razón, que las decisiones presidenciales “han llevado a una vasta cantidad de decisiones y mandatos que superan la capacidad de ejecución institucional de la región. SG-SICA no ha podido ejercer la función de secretaría del foro presidencial y, por lo demás, las maneras en que se intentó establecer el “sistema” no siempre han estado a la altura de las diferencias y complejidades de la realidad de la región.” Tampoco “existe una instancia (*think tank*) que suministre una visión estratégica del futuro.”⁹

Todo esto se ha combinado negativamente para que, a pesar de los esfuerzos realizados por las distintas instituciones para operar dentro del marco de los subsistemas, la realidad sea que las Secretarías técnicas cumplan solo una función sectorial limitada con respecto a las instituciones del subsistema. “La mayor parte de las instituciones no forma parte de un sistema de coordinación sustantiva institucionalizada, ya sea porque un sistema de esta índole no funciona o bien porque no es necesario.”¹⁰

8. CEPAL, “Diagnóstico de la Institucionalidad...”, *op. cit.*, cuadro en pág. 9.

9. *Ibidem*, pág. 2.

10. *Ibidem*, pág. 3.

Los Órganos del sistema propiamente dichos son: la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; el Comité Ejecutivo, la Secretaría General/SICA, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.

Sin embargo, lo formal y lo real parecen distanciarse no más de entrada. Para comenzar, los dos órganos fundamentales de coordinación sustantiva establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa (esto es: el Comité Ejecutivo y la Secretaría General), no han podido entrar en plena operación. Existe, en segundo lugar, una falta de claridad “con relación a la fuerza jurídica de las decisiones presidenciales” y tiende a prevalecer “la tendencia de fortalecer la Reunión de Presidentes como órgano con capacidad de decisión legislativa.”¹¹

Precisamente, la centralización en los Presidentes de las decisiones políticas del Sistema obligaría a utilizar al máximo los dos órganos permanentes del SICA: el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Sin embargo, pese a que el Comité fue concebido como entidad de funcionamiento permanente, en la práctica resulta que “se reunió por primera vez el 4 de mayo de 1995 y lo ha hecho solo 5 veces en 1995 y apenas 2 en 1996.”¹²

Respecto a la Secretaría General, se señala que su relación con las Cancillerías “no ha sido óptima.” Además, “se ha mantenido la figura de la Secretaría *pro tempore* y se ha concentrado la función de preparación de agendas en la Cancillería del país que es vocero.” Tampoco ha podido ejercer, en la práctica, la función de Secretaría de la Reunión de Presidentes que le es propia, y respecto a la Secretaría de la Comisión

11. *Ibidem*, pág. 15. Allí mismo se señala cómo “El anteproyecto de Reglamento de Actos Normativos del SICA... propone establecer la figura de Decisiones, adoptadas por consenso en la Reunión de Presidentes en materia de desarrollo, democracia, libertad, paz y seguridad, que serían de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros, al igual que los actos decisorios de los Consejos de Ministros.” (*Ibid.*, pág. 15). Esta derivación por la vía de reglamentación del SICA, de una democracia representativa a una delegativa, con el pretexto de buscar eficiencia, al menos en el régimen constitucional costarricense, tendría obstáculos insalvables. Amén de que, como recuerda el citado Diagnóstico..., se acusa la existencia de “una contradicción inherente al Protocolo de Tegucigalpa entre la propia idea de un sistema institucional (mucho menos comunitario) y la realidad de un “presidencialismo colectivo”. *Ibidem*, pág. 14.

12. *Ibidem*, pág. 22.

Centroamericana de Seguridad, que también estaba a su cargo, ha resultado que en la práctica la modalidad de Secretaría *pro tempore* ha asumido esta función.¹³

Por lo que hace al PARLACEN y a la Corte la situación es peor, porque a sus disfuncionalidades se suman cuestionamientos cada vez más serios y profundos, que hacen dudar de su viabilidad, al menos como han sido formulados hasta hoy. Respecto al primero, no hay funciones claras y útiles directas sobre el desarrollo de la integración. Además, se le suman por partida doble los cuestionamientos que ya se hacen a nivel interno de los parlamentos nacionales, sin que se pueda entender su necesidad de sesionar permanentemente, con funciones de alcance tan limitado y simbólicas. Por otra parte, Costa Rica no ha ingresado a él y muy difícilmente podrá hacerlo en un futuro cercano, habida cuenta del estado de la opinión pública sobre el crecimiento de la burocracia y la extensión al ámbito regional de un *spoils system* agudamente cuestionado a nivel interno.

Respecto a la Corte Centroamericana de Justicia, su Estatuto ha sido ratificado solo por 3 países y existen serias dudas sobre la ratificación por parte de Costa Rica, dadas las pretensiones de jurisdicción sobre asuntos estrictamente de organización política interna. De otra parte, sus funciones y competencias no parecen estar tampoco claramente definidas.

Con relación a las Secretarías Técnicas e Instituciones Regionales, en general, se señalan tres tipos de disfuncionalidades:

- a) Hay entidades con misiones prioritarias dentro de la agenda, que carecen de recursos suficientes para cumplir sus tareas cabalmente.¹⁴ Sin perjuicio de detallar más su caso, es esa la situación de la SIECA; pero también la del SITCA (Secretaría de

13. *Ibidem*, pág. 22 y 23. Más recientemente han surgido indicios, relacionados al parecer, con las presiones por reestructurar las instituciones de integración de modo más realista y funcional, de que se pretende crear, ¡otra vez!, una especie de Consejo de Seguridad regional (¿un nuevo CONDECA?), que en su versión original de los años sesenta, dejó muy ingratos recuerdos para los demócratas de la región. Debemos recordar que de los restos de esa entidad, entre el 85 y el 90, salió más de una conspiración contra la transición democrática en Guatemala.

14. *Ibidem*, pág. 3.

Integración Turística Centroamericana); a los que podrían agregarse otros muchos más, incluida la SG-SICA.

- b) Hay organismos en los que se estima se deberán efectuar modificaciones de carácter estructural y funcional, dada la presencia de limitaciones en su actividad e incertidumbres respecto al papel que deberán desempeñar en el futuro. Ejemplifican aquí el ICAP y el ICAITI.
- c) En fin, instituciones que deben redefinir su papel ante dos tipos de fenómenos, como lo son las modificaciones que se vienen dando en sus ámbitos, parámetros y reglas tradicionales de funcionamiento y finalidad, como sería el caso del Consejo de Electrificación de Centroamérica y la Comisión encargada de las telecomunicaciones; o bien, los nuevos enfoques hemisféricos sobre el alcance de sus áreas de acción, como sería el caso de la Comisión de Recursos Hidráulicos.¹⁵

Estos elementos permiten comprender la afirmación del Diagnóstico..., similar a las de otros análisis institucionales de la integración, de que "...se ha confirmado ampliamente la validez de la premisa de que la evaluación debe ser integral en el sentido de que es imposible considerar la situación de las instituciones centroamericanas fuera del contexto de la institucionalidad regional en su conjunto."¹⁶

En otras palabras, es claro que la institucionalidad centroamericana no representa un sistema y que tiene debilidades de varios tipos:

- fallas en la realización del esquema establecido para su funcionamiento.
- debilidades estructurales y conceptuales inherentes al sistema establecido.¹⁷

15. *Ibidem*, pág. 4. Respecto al ICAITI, el Diagnóstico... señala que "enfrenta una emergencia financiera y tiene una débil inserción en el marco regional." (pág.3).

16. *Ibidem*, pág. 5. Y Cerdas Cruz, Rodolfo "Las instituciones de integración de Centroamérica y mapeo institucional", *op. cit.*, pág. 70 y ss.

17. Como se hace observar en el referido Diagnóstico... de la CEPAL, "...el punto más importante es que la mayoría de las instituciones no forman parte de un sistema de coordinación sustantiva institucionalizada, ya sea porque un sistema de esta índole no funciona o bien porque no es necesario." *Ibidem*, pág. 19.

- problemas de financiación, referidos no solo a una escasez de recursos suficientes para cumplir las funciones propias y las tareas asignadas, sino también a la racionalización requerida para el mejor uso de los recursos escasos, que se destinan mayoritariamente a entidades que no cumplen, en realidad, función sustantiva alguna en la integración.¹⁸

Esto hace que muchas entidades dependan sustancialmente de la ayuda externa, con todas las limitaciones y condicionamientos que ello implica para el desarrollo institucional. La mora en los pagos de las cuotas nacionales asciende a montos importantes y resulta decisiva para ciertas instituciones individualmente consideradas. Esta situación se da a pesar de que “el monto del financiamiento que corresponde a los países no es tan alto como muchos imaginan. Una estimación preliminar muestra que los aportes gubernamentales representan apenas 0.3% de sus gastos totales.”¹⁹

Así, la SG-SICA se ha visto en una situación financiera muy difícil, habiendo tenido que utilizar fondos suministrados por Taiwán y que estaban destinados a la adquisición de equipos y a la capacitación. El déficit acumulado con esta entidad, en el período 93-96, fue de \$1.359.200, de los cuales \$400.000 corresponden a Costa Rica y \$714.700 a Guatemala. Los aportes taiwaneses fueron de \$299.0 en el 93, \$237.0 en el 95 y \$279.0 en el 96.²⁰

Con ello se han producido importantes distorsiones en la distribución de recursos financieros, que se han otorgado al margen de la real utilidad del ente para el funcionamiento institucional de la totalidad de la integración. En 1996, la Secretaría General del SICA, recibió un total de \$1.079.000, de los cuales eran de origen externo \$279.000; la SIECA (datos del 95), aparece recibiendo \$2.321.000, de origen externo \$167.000; el PARLACEN \$6.856.000, con \$56.000 de procedencia externa; y la Corte Centroamericana de Justicia, \$1.575.000. Lo cual origina el “círculo vicioso en que se encuentran muchas de las institu-

18. *Ibidem*, pág. 10 y 14.

19. *Ibidem*, pág. 11.

20. *Ibidem*, pág. 23 y cuadro N° 3, pág. 24.

ciones regionales: reciben pocos recursos, se debilitan y pierden credibilidad, y como resultado se les destina aún menos recursos... En algunos casos ...el resultado ha sido un endeudamiento grave. Muchos organismos han entrado en una abierta relación de dependencia de fuentes extrarregionales.”²¹

En cuanto al Consejo de Integración Social (CIS), integrado por los coordinadores de los gabinetes sociales de cada país, tiende a reflejar el hecho de que tales gabinetes no representan un grado igual de consolidación e influencia en todos los países, y los miembros del CIS tampoco parecen ejercer, en algunos casos, un papel relevante de coordinación a escala nacional.²² La ubicación de su Secretaría en Panamá, un socio periférico de la integración, constituye otra decisión desafortunada, justo en un tema de tanta relevancia regional, como lo es la postergada cuestión social de la integración.

Respecto al subsistema cultural, en la actualidad se cuestiona la necesidad de contar con un subsistema de tal naturaleza por separado. Y respecto al ecológico, se señala que “en realidad no existe una formación estructural que muestre al sector medio ambiente como un subsistema separado. Las tareas relacionadas con esta área fueron asignadas la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) creada en 1989, como el organismo que administraría y dirigiría el régimen de cooperación regional.”²³

Todo esto evidencia que la distribución de recursos provenientes de las contribuciones nacionales, sigue un patrón contrario al que se requiere para fortalecer las instituciones fundamentales de integración y que requiere de modificaciones radicales, si efectivamente se desea que las instituciones regionales cuenten con el mínimo de recursos financieros para su desenvolvimiento.

Bastaría señalar que, pese a las limitaciones financieras existentes, y suponiendo que un país participe en todas las diversas instancias de que se compone la actual integración, la contribución de ese país sería de aproximadamente \$3.529.595. Con la distribución presupues-

21. *Ibidem*, pág. 11 y 13, cuadro N° 2.

22. *Ibidem*, pág. 18.

23. *Ibidem*, pág. 18.

taria actual, eso implicaría que el PARLACEN se llevaría \$1.700.000, la Corte Centroamericana de Justicia \$525.000, SIECA solo \$425.000 y SG-SICA \$200.000.²⁴

Esto hizo que “el 78.5% de las contribuciones de los gobiernos en 1996 se (concentrara) en pocas instituciones: el Parlamento Centroamericano (47%); la SIECA (15%); la Corte Centroamericana de Justicia (11%) y la Secretaría General del SICA (5.5%).²⁵

Se trata, a todas luces, de una distribución carente de sentido, proporcionalidad y racionalidad en el uso de los recursos escasos, y desprovista de una conexión lógica y eficiente entre los fines buscados y la asignación de los medios financieros respectivos. Pero esa distribución errónea de recursos es, además, expresión de serias fallas de enfoque y de deficiencias graves en la determinación racional de las verdaderas prioridades institucionales de la nueva integración.

Aunque los problemas del desarrollo institucional centroamericano no son de carácter financiero exclusivamente, como se ha indicado es esta una faceta crucial que incide fuertemente en el desempeño limitado y disfuncional que presentan muchas entidades de integración. También, tal distorsión en la canalización de los recursos financieros es expresión sintomática de un problema conceptual subyacente acerca de la naturaleza de la nueva integración, que impide definir con claridad los objetivos y fines, mediatos e inmediatos, del nuevo proceso en desarrollo.

La tentación permanente de usar el desarrollo institucional, de muy diverso modo, como un sustituto o complemento del *spoils system* que opera nacionalmente, ha hecho que en la práctica los recursos hayan resultado distribuidos de la manera apuntada, en concordancia con intereses políticos hoy insostenibles, a la luz de la naturaleza y necesidades del proceso de integración.

Esto ha ido generando situaciones paradójicas, no solo si se consideran las funciones que una u otra entidad prestan realmente a la integración —bastaría comparar el PARLACEN con la SIECA; o la Corte con la SG-SICA o con la Secretaría de la Integración Social Centroamericana—

24. *Ibidem*, pág. 12, cuadro N° 1.

25. *Ibidem*, pág. 11.

na (SISCA), para citar solo algunos—; sino también —y sobre todo— si se observan con más atención y cuidado los dos casos específicos siguientes:

El caso del PARLACEN.

En el presupuesto de 1997 por \$8.5 millones, se destinan a sueldos \$1.624.000, a dietas y viáticos \$3.342.000, lo que da un promedio por diputado, entre sueldos (\$1.200) y viáticos (\$2.600) de \$3.800 mensuales. Y esto para una entidad que se reconoce no está integrada de manera completa y posiblemente no lo esté en el futuro; que no tiene necesidad de sesionar permanentemente, como actualmente lo hace; que no tiene que ser consultada ni informada obligatoriamente por las entidades regionales; que carece de agendas que coincidan con las de los congresos nacionales, ni con las que plantean las problemáticas regionales o locales; y que, en cualquier caso, aparece con una función sistémica mal definida a escala regional. “Con una cuota (por país) de \$1.7 millones, el PARLACEN absorbe casi la mitad de ese monto. En todo caso, la cuota anual al PARLACEN superaría el monto total de las cuotas y aportes a las instituciones regionales, con excepción de la Corte.”²⁶

El caso de la Corte Centroamericana de Justicia

Su Convenio de Estatuto fue firmado por los 6 Presidentes en diciembre de 1992, pero a octubre de 1996, solo lo habían ratificado 3 países: El Salvador, Honduras y Nicaragua. Estaban aún pendientes: Guatemala y Panamá. Costa Rica, en setiembre del año pasado confirmó su no ratificación, alegando que se pretendía una jurisdicción sobre materias públicas que eran exclusivas del derecho constitucional y público internos.

26. *Ibidem*, pág. 25, notas 15 y 16.

La Corte se ha instalado en Managua; cuenta en la actualidad con solo tres magistrados titulares y sus respectivos suplentes; durante sus dos años de labor, únicamente se ha ocupado de atender 10 consultas y resolver 2 asuntos contenciosos.

Sus competencias, jurisdicciones y definición de actores legitimados para acudir a estrados, etc., no se encuentran bien definidas y se acusan, como se dijo, la presencia de ciertas incompatibilidades estatutarias con los ordenamientos internos de los países.

Pese a esa triple situación: mala definición de su competencia y funciones; tener una integración incompleta; y haber realizado una muy escasa actividad institucional, el presupuesto de la Corte para 1996 fue de \$1.575.000, aportados por iguales partes por los tres gobiernos mencionados. De ellos, \$1.041.082 están destinados a sueldos, beneficios y gastos de los tres magistrados y sus suplentes.

Cuenta con un personal a todas luces desproporcionado, porque, además de los tres magistrados titulares y sus suplentes, la Corte cuenta con el siguiente *staff* permanente: 1 secretario general; 1 adjunto; 2 colaboradores jurídicos; 1 administrador; 10 secretarías; 2 conserjes; 7 conductores y 3 miembros de seguridad.

Si esto se compara con la situación financiera, presupuestaria y de personal de la SIECA, queda claro que lo que existe en la raíz es un problema político y conceptual acerca del significado, dirección y utilidad de las instituciones básicas de la integración y de las prioridades que deben satisfacerse realmente para avanzar en el proceso.

Así, la SIECA, que aparte de cumplir con las funciones tradicionales de la vieja integración económica, tiene otras nuevas referidas a la competitividad y la inserción internacional de Centroamérica, se ve forzosamente postergada en la distribución de recursos. De nada vale que a las responsabilidades mencionadas se sumen ahora las de velar por la armonización fiscal y el tema de los servicios; el régimen de competencia, la propiedad intelectual y la asistencia a los negociadores centroamericanos con terceros países; así como el manejo de diversas secretarías, la organización y atención de cursos de adiestramiento para funcionarios públicos y privados, etc.

No es de extrañar por ello que, con criterios y políticas de distribución de recursos como la aquí estudiada, SIECA haya experimentado constantes problemas de financiamiento. A diciembre de 1995, los

gobiernos adeudaban a la institución \$4.690.516. En 1996, se pagaron \$961.336, de los cuales \$200.000 constaban en un pagaré que Nicaragua pagaría en enero del año siguiente. Esto ha hecho que la Secretaría se haya endeudado con el BCIE y distintos bancos comerciales privados; y que haya utilizado el fondo de pensiones de sus empleados, lo que le obliga a pagar a sus jubilados de sus ingresos corrientes en un porcentaje elevado.

Esta situación financiera, junto con otros aspectos que sería largo detallar, se ha producido a pesar de que "SIECA ha reducido su personal total de 134 en 1990 a 77 en 1996 (excluyendo consultores, que suman 14 y son pagados por los proyectos específicos). En el mismo lapso el número de Directores de Departamento pasó de 7 a 3, los funcionarios técnicos de 32 a 20, los funcionarios auxiliares de 10 a 0, y el personal administrativo (incluyendo las secretarías, conserjería y seguridad) de 77 a 44." Lo que unido a las remuneraciones registradas no hace extraño que haya afectado el nivel de sus cuadros técnicos: "Del total de 32 funcionarios técnicos actualmente empleados, únicamente 18 son graduados universitarios y 10 no tienen título. Solo 4 profesionales tienen maestría y no hay ningún doctorado."²⁷

Es obvio, entonces, que no se trata simplemente de una distorsión institucional subalterna o de un pequeño desequilibrio en la distribución de los recursos. Por el contrario, pareciera estar expresándose aquí la esencia política del problema, que dice del concepto mismo que se tiene de la integración; de la tendencia a la traslación de los vicios políticos internos al nivel de las instituciones regionales; y de la necesidad urgente de que los decisores políticos abando-

27. *Ibidem*, pág. 31 y 32. Esto ha hecho que "la necesidad básica (sea) establecer un mecanismo de financiamiento permanente y automático que permita a la SIECA desempeñar sus funciones con la eficacia esperada." *Ibid.*, p. 31. Respecto a los cuadros profesionales, parece necesario consignar que quizá la situación no sea tan dramática como aquí aparece. Habría que revisar los criterios de calificación profesional utilizados en el estudio en cuestión y contrastarlos con las funciones a desempeñar de los funcionarios, para evaluar la capacidad real del *staff* de la entidad. Sin embargo, no cabe duda que es necesario y urgente un reforzamiento en este campo, con el correspondiente incremento del nivel de remuneración para captar a los profesionales de mayor calidad en el mercado laboral. Y esto, adicionado a la necesidad de crear una unidad de análisis, estrategia y planeamiento político-económico de la integración (*think tank*).

nen la retórica superficial, que finalmente puede enajenar gravemente apoyos internos y externos al esfuerzo integracionista, y establezcan las verdaderas prioridades que exige el rescate institucional de la integración.

Ciertamente, es necesario proceder a una discriminación de las instituciones que verdaderamente son útiles e indispensables, de aquellas otras que pueden quedar a nivel de la cooperación regional sin provocar crecimientos burocráticos; y de las que, pura y simplemente, deben desaparecer o ser refundidas en otras, para tener así entidades con la fortaleza institucional requerida para cumplir a cabalidad con sus funciones.

Pero nada de esto puede hacerse si no se somete a un reexamen, desde la raíz, el modelo institucional de integración que se ha venido desarrollando. Entidades como el PARLACEN y aun, en su definición actual, la Corte Centroamericana de Justicia, deben dar paso a formas más modestas, realistas y eficaces de cooperación y coordinación institucional, permitiendo orientar los recursos hacia aquellas entidades que sí las necesitan, ya no a la luz de apetencias individuales, sino en virtud de las urgencias mismas del proceso de integración.

En una palabra, el problema institucional sigue siendo esencialmente político y conceptual. Se requiere una reforma equivalente a la que del Estado se reclama en cada país. Aunque solo fuera por el menor tiempo que ha transcurrido desde el reinicio de la integración; y la mayor influencia eventual del condicionamiento cruzado externo sobre los gobiernos nacionales, estas reformas institucionales a escala regional serían relativamente más fáciles de llevarse a cabo, en las condiciones aún prevalecientes.

Sin embargo, es también claro que, de no adoptarse pronto las decisiones pertinentes y llevar adelante con firmeza los cambios requeridos, pareciera inevitable que a las disfuncionalidades evidentes que se palpan en la actualidad, se les sume finalmente el descrédito y la pérdida de legitimidad de las instituciones, con el subsiguiente daño irreparable —¡otra vez!— a los esfuerzos de integración de Centroamérica.

Fue en este sensible contexto institucional y político que los Presidentes centroamericanos solicitaron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la CEPAL “un diagnóstico de los órganos e instituciones centroamericanos para proceder a su modernización. La CEPAL, con la cooperación financiera del BID, preparó diversos estudios: Bases para la evaluación de la institucionalidad centroamericana; Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana, y Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana.” Fue así cómo, luego de que los gobiernos constituyeran el Grupo de Representantes de Alto Nivel, este se abocó a conocer los documentos de trabajo mencionados de la CEPAL y, después de una reunión en Guatemala los días 12 y 13 de febrero, y de otra en Washington los días 6 y 7 de marzo de 1997, la Comisión de Alto Nivel discutió y aprobó la Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana, para ser sometida al conocimiento de los Presidentes en la siguiente Cumbre, a efectuarse en Panamá en el mes de julio.²⁸

Los objetivos del estudio en cuestión fueron básicamente tres:

- a) Reducir la dispersión de los organismos regionales y elevar la eficiencia y eficacia de los foros y mecanismos de la integración.
- b) Asegurar un control adecuado sobre las actividades de los organismos regionales.
- c) Disminuir los costos que representa la existencia y actividad de los organismos de integración para los presupuestos nacionales y racionalizar la más adecuada distribución de recursos.

28. Cfr. Documento “Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana”. Posición de consenso adoptada por los Representantes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos en la Cuarta Reunión, celebrada los días 6 y 7 de marzo de 1997 en la ciudad de Washington, D.C. Proyecto BID-CEPAL ATN/SF-5162-RG “Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana”. En adelante nos referiremos al Documento del Grupo de Alto Nivel, de manera resumida, como “Propuesta...”

Con todo, como se indica por el Grupo de Alto Nivel, “el objetivo principal no ha sido simplemente disminuir el número de entidades regionales, sino adecuar las capacidades institucionales a las necesidades que plantean los diferentes objetivos de la nueva agenda común de Centroamérica.”²⁹

En consideración a esto, se divide la mencionada agenda en un núcleo básico, como eje sólido que asegura el avance de la integración. Y en una periferia menos sólida, con múltiples objetivos de cooperación y acuerdos menos dinámicos, en las que se recomienda trabajar en forma mucho más flexible.

La esencia de la *Propuesta* se resume en las propias palabras del Grupo de Alto Nivel, del siguiente modo: “*El núcleo básico de la integración, al centro de la agenda común centroamericana, operaría bajo una nueva forma de institucionalidad que permita la interacción entre la función comunitaria y la negociación intergubernamental de los intereses nacionales.*”

Así, se recomienda la creación de

*“una Secretaría General basándose en la fusión de las Secretarías existentes. La Secretaría General tendría una sede única, con oficinas en todos los países. Por otro, se fusionarían el Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica, creando un solo foro de representación de los países. Este Comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría General. La interacción entre la Secretaría General y el Comité sería el mecanismo básico para tomar las decisiones en materia de integración por parte de los Ministros.”*³⁰

Respecto al Parlamento Centroamericano, con funciones puramente deliberativas, se reconoce la necesidad de su reforma, aunque

29. Cfr. “*Propuesta...*”, Presentación, pág. 1.

30. *Ibidem*, pág. 1 y 2. Énfasis gráfico en el original. La nueva Secretaría General propuesta reduciría de 11 entes actualmente existentes a uno solo. *Ibid.* pág. 9 y 10. Da la impresión, sin embargo, que la propuesta así formulada es poco viable y parece poner el énfasis donde no está precisamente el problema.

se deja para un próximo estudio la distribución de sus funciones deliberativas. De igual modo, se señala la conveniencia de realizar algunos ajustes a los Estatutos y organización de la Corte Centroamericana de Justicia; y se sugiere que la agenda de la Reunión de Presidentes, en concordancia con las reformas propuestas, sea preparada por el Secretario General que se propone instituir, y por el Ministro responsable de la coordinación nacional del país que ejerza la Presidencia, en consulta con sus contrapartes.

Asimismo, se señala que “la agenda común se vería fortalecida adicionalmente con los trabajos de un grupo de delegados nacionales, encargado de examinar *en forma permanente* el desenvolvimiento del proceso de integración, así como de formular recomendaciones de carácter estratégico.”³¹

Por último, se recomienda la creación de un mecanismo de financiamiento automático para el núcleo institucional que se propone, “y llegar a un acuerdo respecto de los principios que deberían regir para el resto de los organismos. La reforma debería acompañarse también por la preparación de un sistema de auditoría, así como de políticas de personal de la Secretaría y de los organismos regionales”. También se recomiendan hacer distintas “transformaciones en varios organismos de cooperación regional que actúan alrededor del proceso y de las instituciones de integración.”³²

La recepción de la Propuesta... ha encontrado ya muy fuertes y distintas resistencias, tanto en esferas políticas como en varios sectores de la burocracia de la integración, así como entre los beneficiarios de ciertas parcelas políticas, tales como el Parlamento Centroamericano y la Corte de Justicia Centroamericana, entre otros.

Es notable, en este sentido, la impotencia que genera una entidad como el Parlamento Centroamericano, que absorbiendo la mayor parte

31. *Ibidem*, pág. 2, 7 y 8. Las *cursivas* son mías, para subrayar una recomendación que ya ha sido cuestionada en círculos allegados a la Integración. Resulta obvio que de instituirse tal entidad de manera permanente, la Comisión de Alto Nivel sería la más llamada a encargarse de sus funciones, aunque ello implique la creación y financiación de un nuevo ente de integración. Este, por otra parte, se sumaría a las seis oficinas locales de la nueva Secretaría General.

32. Bis, *ibidem*.

de los recursos financieros institucionales de la integración, aparece sin funciones realmente útiles y más bien simbólicas, en medio de privilegios, inmunidades y altas remuneraciones. Sin embargo, el espíritu del examen institucional propuesto se resume, en palabras del Grupo de Alto Nivel, del siguiente modo: “..los Presidentes de Centroamérica, durante su reunión extraordinaria celebrada en la ciudad de Tegucigalpa el 18 de enero del presente año, estuvieron de acuerdo en la importancia de mejorar y fortalecer el Parlamento con el fin de garantizar su adecuado funcionamiento. Encargaron así al grupo de representantes presidenciales realizar un esfuerzo para incorporar, en el marco del estudio BID-CEPAL, recomendaciones específicas sobre esa entidad, que fuesen integrales, con énfasis en los aspectos funcionales, presupuestarios, de inmunidades y privilegios, y que *estuvieran dirigidas al fortalecimiento de una institución cuya existencia no debe ser cuestionada.*”³³

Otro tanto sucede con la Corte Centroamericana de Justicia, cuya competencia se reconoce debe ser aclarada, su jurisdicción restringida, eliminada su intervención en la esfera reservada al sector privado para la solución de ciertos conflictos comerciales, amén de racionalizados sus gastos y su estructura administrativa. Tanto en lo que se refiere a la Corte, como al PARLACEN, la cuestión esencial acerca de qué tipo de desarrollo institucional se necesita realmente en las condiciones concretas de la integración centroamericana, es, en última instancia, la siguiente:

33. Cfr. Propuesta..., pág. 12. Tal prohibición a cuestionar la existencia de un ente inútil como el PARLACEN marca en mucho la utilidad real de este reexamen institucional de la integración. Pues el propio Grupo de Alto Nivel se ve obligado a reconocer que “los diputados no realizan en la actualidad funciones legislativas ni de contraloría.” “Mientras no se cuente con los resultados de este estudio y mantenga el Parlamento sus funciones vigentes, algunas de las disposiciones de su Tratado constitutivo parecerían excesivas, como las relacionadas con las inmunidades y privilegios.” “Por otra parte, también sería conveniente analizar la composición numérica de dicho foro y sus formas de remuneración, a fin de racionalizar costos y guardar la debida proporcionalidad con el sistema institucional centroamericano.” *Ibidem*, pág. 12-13. Esto se debería llamar *curar al paciente, salvando a la enfermedad.*

- a) O bien uno que sea funcional y esté en clara concordancia con los grados reales de desarrollo del comercio, las manufacturas, la economía, la cultura y la cooperación regional, pero muy especialmente con los escasos recursos disponibles para destinar a la integración.
- b) O bien otro orientado a un ejercicio simbólico que dé la apariencia del desarrollo incipiente de un Estado regional único o, al menos, la existencia imitativa de entidades copiadas a la Comunidad Europea, con una alta dosis de inutilidad, ineficacia, pérdida de prestigio y credibilidad ciudadana y elevado costo financiero.

El hecho político relevante que subyace detrás de la dificultad de llevar adelante los cambios radicales urgentes que se requieren en este aspecto institucional del proceso de integración, tiene que ver con la mentalidad y las prácticas políticas atrasadas a que están habituadas las dirigencias partidarias y gubernamentales de la región. La extensión a un nivel regional de los mecanismos y mentalidades del *spoils system* local, parecen haber ido mucho más allá de lo que se esperaba en el corto plazo con que se ha contado para hacerlo; y las raíces del fenómeno lucen más fuertes de lo que cabría imaginar. Todo esto agudiza la impotencia de los gobiernos para impedir que se repitan a escala regional, los mismos vicios y defectos que quisieran corregir a escala nacional, sin poder hacerlo, con los planes frustrados de reforma del Estado.

Esta es una de las causas principales que parecen haber dificultado la concertación de los gobiernos en la aprobación de un plan de acción claro, definido y a profundidad, de reestructuración de la institucionalidad regional, único capaz de introducir las reformas requeridas en el complejo y abigarrado universo de la nueva integración centroamericana.

En otras palabras, la tendencia que pareciera se inclina a prevalecer para la próxima Cumbre Presidencial de Panamá, es la de introducir algunos tímidos cambios en la institucionalidad regional, pero que permitan finalmente dejar las cosas como están.

Aunque no pareciera ser esta la orientación que pueda acordarse seguir en la próxima Cumbre de Panamá, sí pareciera fundamental para superar la actual crisis institucional de la integración, que se aborden sin retardos las redefiniciones conceptuales pertinentes sobre su naturaleza, carácter, objetivos, fines y procedimientos, hasta alcanzar una concepción integral unificada en todos sus integrantes.

Asimismo, se deben llevar adelante las correspondientes rectificaciones presupuestarias, de modo tal que permitan reorientar la distribución de los escasos recursos con que se cuenta; y superar los desperdicios y deslegitimaciones que actualmente se pueden constatar en muchos de los entes que conforman el orden institucional de la integración.

Pero, además, pareciera indispensable concentrar los esfuerzos de reestructuración orgánica, de redefinición de funciones y competencias, y de una mejor y más funcional adecuación de estilos y mecanismos de cooperación horizontal, en dos direcciones principales:

- a) Una primera estaría constituida por la necesidad de desarrollar aún más la evaluación institucional que se ha realizado en el *Proyecto BID-CEPAL ATN/SF-5162-RG “Programa de apoyo al fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad de la integración centroamericana”*, haciéndolo de una manera más amplia, sistemática y profunda; pero, sobre todo, orientándola hacia una focalización política, institucional y financiera más precisa. Esto se haría, pues, ya no solo desde el punto de vista global de la integración en desarrollo, que es lo que hemos hecho con esta investigación, sino desde el punto de vista de la organización, funcionamiento, capacidad gerencial, rendimiento y utilización de recursos, de cada una de las entidades existentes, con la finalidad de decidir si se continúa o no con ellas y a cuáles, de modo bien discriminado, se les otorgará apoyo financiero.
- b) La segunda línea de acción, acompañada de una redefinición política radical y sustantiva respecto al PARLACEN y la Corte, estaría dirigida a concentrar el principal impulso de reevalua-

ción, reestructuración, reforzamiento y redefinición de sus respectivas relaciones, en los dos órganos principales del Sistema: la SIECA y la Secretaría General del SICA.

En este respecto es válido preguntarse si la nueva integración no estaría necesitando una entidad coordinadora regional realmente fuerte, con una o dos cabezas, no solo desde el punto de vista administrativo y de coordinación inter-institucional, sino desde el ángulo propiamente político; que sin pretender erigirse en una especie de Presidente más, o en una entidad con intereses propios y distintos del resto de los integrantes, sí represente funcionalmente, con jerarquía, influencia y liderazgo, los intereses y desarrollos regionales de la integración como un todo.

Estas reorientaciones institucionales, además, tendrían la ventaja de ser de una significación máxima en el momento actual, cuando el destino de los recursos públicos es medido muy realistamente por la ciudadanía, a la luz del impacto que tales inversiones tienen o dejan de tener, en definitiva, en sus condiciones concretas de vida y trabajo.

No debe olvidarse que ha sido la frustración constante en este campo la que ha conducido, en la práctica, a un cuestionamiento primero; y a una deslegitimación después, de las instituciones públicas, los procedimientos electorales y los órganos políticos básicos de la democracia, tales como los parlamentos, las dirigencias y los partidos políticos, que han ido perdiendo aceleradamente credibilidad y confianza entre los ciudadanos.

Con ello se han ido abriendo, además, ciertos espacios a la nostalgia y la tentación autoritarias en algunos sectores de la población, como posible respuesta a una burocratización cara e injustificada; a un vacío y una incertidumbre creadas por la ineficacia de los gobiernos; a una evidencia, palpable y públicamente reconocida, de corrupción administrativa; y a un oportunismo institucional, más irritante cuanto más impune, de las clases políticas dirigentes en su conjunto.

La integración, ciertamente, puede ser la puerta de un desarrollo equilibrado y autosostenido para toda la región, si se establece un derrotero claro y realista, tanto para el proceso económico integral como para su evolución institucional. O puede ser, de no introducirse los cambios y las clarificaciones urgentes que se han hecho evidentes en la ruta

actual, una nueva fuente de frustración a los esfuerzos de desarrollo integral por medio de la integración.

Esto último puede ser un resultado inexorable si se continúa con la tendencia, ya manifestada a lo largo de estos años de relanzamiento de la integración, de convertir a las instituciones regionales en hoyos negros de burocracia inútil; y a hacer del espacio regional integracionista una nueva área institucional apta para extender a ella los vicios políticos, los errores partidaristas y las prácticas del *spoil system*, que han contribuido a que en Centroamérica la democracia no haya llegado todavía a un punto de no retorno; y que se evolucione y declare mucho, pero que en la realidad se avance poco.