



Entorno

Gobernanza del SICA bajo principios de derecho comunitario

Ricardo Sancho Chavarría

Resumen

El artículo realiza un análisis de la gobernanza del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa, con especial énfasis en los principios jurídicos de rotación, representación geográfica y de proporcionalidad. En la primera sección se realiza un análisis del ordenamiento jurídico del SICA. En la segunda sección se analizan las regulaciones que contemplan los principios de rotación de autoridades, representación territorial y proporcionalidad. En la tercera sección se analiza la toma de decisiones en el diseño institucional del sistema por tipo de órgano, se identifican fases de desarrollo institucional a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa. En la cuarta sección se hacen recomendaciones de agenda estratégica para el SICA, tomando en cuenta la nueva gestión pública y los riesgos inherentes del entorno global.

Palabras clave

Integración centroamericana, Derecho Comunitario, rotación, representación geográfica, proporcionalidad.

Abstract

The article analyzes the governance of the Central American Integration System (SICA) as of the entry into force of the Tegucigalpa Protocol, with special emphasis on the legal principles of rotation, geographical representation and proportionality. In the first section an analysis of the SICA legal system is carried out. In the second section the regulations that contemplate the principles of rotation of authorities, territorial representation and proportionality are analyzed. The third section analyzes decision-making in the institutional design of the system by type of organ, identifying phases of institutional development from the entry into force of the Tegucigalpa Protocol. The fourth section makes recommendations for the strategic agenda for SICA, taking into account the new public management and the inherent risks of the global environment.

Keywords

Central American integration, Community Law, rotation, geographic representation, proportionality.

Introducción

A sus casi setenta años, el modelo de integración centroamericana se ha caracterizado por avances y retrocesos en una carrera de relanzamientos, fortalecimientos y reediciones continuas, sin que se haya construido una ingeniería institucional enmarcada en los principios de un Derecho Comunitario robusto, y sin la autonomía suficiente para brindar seguridad jurídica comunitaria a los ciudadanos de los países miembros del proceso de integración. La gobernanza del modelo de integración regional, primero de la ODECA durante cuarenta años y luego del SICA a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa (1993), deja entrever una realidad incuestionable: es una integración al servicio de la gobernanza y no una gobernanza al servicio de la integración.

La reformulación constante del modelo de integración centroamericana, a partir del Protocolo de Tegucigalpa, establece un sistema superior en el que se cobijan seis subsistemas¹ con complejas estructuras de coordinación y flujo decisional que derivan en un tipo de Derecho Comunitario orientado más por el peso de las decisiones intergubernamentales que por la impronta comunitaria. En la ruta aspiracional de su construcción, el modelo integracionista centroamericano tiene un fuerte sesgo

de cooperación intergubernamental más que un derecho de integración con órganos de Derecho Comunitario derivado, en los que prive el interés de los ciudadanos centroamericanos y no el de sus gobiernos.

La institucionalidad está asentada en varios órganos intergubernamentales superiores como la Reunión de Presidentes y la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros sectoriales; dos órganos

1. El subsistema político, el de seguridad, el económico, el social, el ambiental y el de educación y cultura.

permanentes formalmente comunitarios, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General; cuarenta y dos instituciones entre secretarías técnicas ministeriales e instituciones especializadas y foros; además, el Comité Consultivo, en representación de la sociedad civil centroamericana. Como parte del sistema de integración se encuentran en la cúspide el Parlamento Centroamericano, el Órgano Superior de Control y la Corte Centroamericana de Justicia, éste último, órgano jurisdiccional. El acervo más importante del sistema son sus propias instituciones y secretarías, que generalmente actúan independientemente de unas y otras.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis jurídico de la gobernanza del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), su evolución y el desempeño sus órganos a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa, con especial énfasis en los principios jurídicos de la rotación, representación geográfica y proporcionalidad en las instituciones del sistema, a partir de las reglas de juego establecidas por su propio régimen de tutela.

El análisis de la gobernanza aborda principios, políticas públicas, reglamentaciones,

la ingeniería institucional y el nombramiento de las autoridades del sistema en línea de tiempo. La argumentación del trabajo se basa en cuatro premisas jurídico-institucionales con relevancia a los principios de representación geográfica y de rotación: a) Los principios de representación geográfica, proporcionalidad y de rotación tienen en la función pro tēpore una expresión limitada, pero que ha sido fundamental para la moderación y equilibrio del flujo de reuniones mandatarias, presidencias y facilitación de lineamientos en las juntas, consejos y secretarías sectoriales ministeriales. b) En la aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad, la reglamentación es limitada o inexistente y ha surtido efecto en el nombramiento de titulares del tipo de secretarías ejecutivas ministeriales por su naturaleza intergubernamental, más en el caso de directores, gerentes en las instituciones especializadas, ha sido inaplicable no solo por cuanto la regulación es confusa sino omisa de una considerable porción de las instituciones. De allí que una rotación con influencias gubernamentales deja abierta la puerta para la irrupción del clientelismo, lo que es contrario a la formación de un servicio público de operadores profesiona-

les comunitarios de la gestión institucional, clave para la aplicación del Derecho Comunitario. c) Existe una diferencia estructural entre órganos puramente intergubernamentales, como los son las secretarías técnicas sectoriales ministeriales, y las instituciones especializadas, que cuentan con su propio marco jurídico distintivo, inclusive previos al Protocolo de Tegucigalpa.

El Derecho Comunitario centroamericano ha sido calificado por el jurista Ulate Chacón (2003) como “sui generis” para diferenciarlas, “de las organizaciones de cooperación intergubernamental” según las describe Giammattei (1999). Sin embargo, hay dos “drivers” de impulso que no podrán pasar desapercibidos en el proceso y que podrían resultar esperanzadores: el primero fue el debut del Comité Ejecutivo del SICA en 2008. El segundo fue el resultado de las XL y XLI Reuniones de Presidentes en los años 2012 y 2013. A partir de estos puntos de inflexión el autor desprende la identificación de tres etapas distintivas en el proceso de la gobernanza en el proceso de integración.

El presente trabajo se compone de cuatro secciones. En la primera sección se realiza un análisis del

ordenamiento jurídico del SICA. En la segunda sección se analizan las regulaciones que contemplan los principios de rotación de autoridades, representación territorial y proporcionalidad. En la tercera sección se analiza la toma de decisiones en el diseño institucional del sistema por tipo de órgano, se identifican fases de desarrollo institucional a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa a la actualidad. En la cuarta sección se proponen recomendaciones de agenda estratégica para el SICA tomando en cuenta la nueva gestión pública y los riesgos inherentes del entorno global. Finalmente, el autor se expone las conclusiones del estudio.

Sección primera. Diagnóstico del ordenamiento jurídico comunitario del SICA

El Derecho Comunitario centroamericano constituye una vertiente de pensamiento jurídico que tiene su surgimiento a inicios de los años cincuenta, en la misma época en que se iniciaron las experiencias integracionistas de la Unión Europea. Es un Derecho Comunitario, el centroamericano-

no, en evolución constante, en esencia *aspiracional*² y que oscila principalmente entre la tutela jurídica del Derecho Internacional Público, las regulaciones de la cooperación al desarrollo y el diseño de un régimen internacional.³ Siendo experiencias comunitarias las europeas y las centroamericanas de diferente alcance y que dieron pie a reglas específicas, la primera discusión que continúa en sede académica se torna alrededor de la sumisión del derecho interno de los países a las reglas comunitarias mediante órganos supranacionales; es decir, el grado de en el que el Derecho de la Constitución en cada Estado parte logra aceptar esas reglas de convivencia política, social, económica y ambiental, fuera de los acuerdos legislativos que ratifican convenciones y tratados, los cuales se encuentran por encima de las legislaciones nacionales, conocido como el principio de jerarquía normativa, prevalece la supremacía constitucional. Para ello se requiere “una atribución o autorización constitucional expresa

o implícita, generalmente dotada de un procedimiento más estricto de aprobación legislativa, para ceder parte de sus competencias soberanas a estos órganos supranacionales” (Salazar y Ulate, 2013) y esta autorización en general ha sido otorgada o reconocida por las constituciones de los Estados miembros del SICA en diferentes grados.

El argumento jurídico que hasta ahora se ha dado para la no aplicación de normas supranacionales, a pesar de las autorizaciones constitucionales de los Estados, es el portillo que se deriva del mismo Protocolo de Tegucigalpa cuando dice, en su artículo 22: “las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrá oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal”. Esto, según Guerrero (2013), ha llevado a la afirmación de que no podemos hablar de la existencia de un Derecho Comunitario centroamericano, aunque sí, como algunos juristas han reiterado, de

2. El artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa reza “Artículo I. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica”.

3. Un régimen internacional es, de acuerdo con Krasner (1982) “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones, que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional”. Para Keohane (1989) “los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales”.

un “Derecho común centroamericano”.

Esta primera discusión plantea dos posibles alternativas sobre la naturaleza jurídica de las instituciones en el Derecho Comunitario. La primera alternativa es la de órganos con carácter supranacional y, por lo tanto, enmarcados en un Derecho Comunitario autónomo en el que prive un proceso de elección o de referéndum de legitimidad de origen, del tipo necesario para aprobar la Constitución Europea. La segunda alternativa, un sistema de cooperación intergubernamental en diversas áreas y más reclinado al derecho internacional, lo que sería un Derecho Comunitario “blando” o en proceso de maduración o escalamiento, más propio de la legitimidad de ejercicio de los gobiernos que lideran los Estados parte. El modelo de gobernanza y el edificio del ordenamiento jurídico del SICA se aproximan a este último.

Una segunda discusión resultante se refiere a la ingeniería institucional sobre la calidad de los órganos, individuos y estructuras de gobernanza, que pueden ser comunitarios, intergubernamentales o una combinación de ambos, con o sin servicio público profesional que defina

una cultura comunitaria que sea fuente de derecho. El modelo de gobernanza del SICA se acerca al tipo intergubernamental y es por lo tanto en esencia un Derecho Comunitario en proceso lento de maduración profesional de los cuadros de mando y, como lo establece el Protocolo de Tegucigalpa, mediante el principio de gradualidad, especificidad del inciso 5, artículo 4.

Como se verá más adelante, un proceso de maduración político-institucional está lejos de un ideal comunitario y conducirá a desajustes, traslape de funciones e invasión de atribuciones y prevalencia de los intereses de los Estados sobre las prioridades comunitarias. Las características disfuncionales del ordenamiento jurídico de la integración centroamericana, las vienen a respaldar numerosos estudios e investigaciones sobre el modelo comunitario centroamericano. En esta línea Santos (2018) se refiere a “una serie de deficiencias que tienen su primer reflejo en las incoherencias que presenta el conjunto del diseño institucional, como espacio de coordinación donde los actores participantes ajustan su comportamiento. Por su parte el ex Presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís (2014-2018) en un estudio realizado en 2012

junto con Gustavo Machado definió a la integración SICA como un proceso donde predominan varias disfunciones, entre ellas “la inexistencia de mecanismos que permitan trasladar, de manera rápida y eficiente, las decisiones de las más altas instancias políticas regionales, a los espacios nacionales” y “la ausencia de procesos permanentes de planificación institucional y consecuentemente, la existencia de una cultura burocrática regional en la que predomina la improvisación, la falta de planificación, muy débiles mecanismos de evaluación y seguimiento de acuerdos, duplicación funcional y bajo nivel de contraloría y transparencia”. (Solís y Machado, 2012)

En abono a esta realidad, Salazar y Ulate consideran que

uno de los grandes problemas que tiene el SICA, es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios en la integración, pues como se expuso, no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario; todos, excepto el Comité Ejecutivo, cuya vocación es comunitaria, pero cuyos poderes no son de decisión, son intergubernamentales. Como se estableció, esta condición

interfiere en el funcionamiento eficaz del SICA, constituyéndose más en una estructura de carácter internacional que comunitaria supranacional, pues los funcionarios aún velan por los intereses de sus Estados en la integración, que, aunque válido, por razones apuntadas, no puede ser absoluto. (Salazar y Ulate, 2013)

Los análisis precedentes sobre el ordenamiento jurídico del proceso integracionista del SICA dejan abierta la discusión del “deber ser” o ideal centroamericano en plazos imaginarios o simplemente en espera de nuevos puntos de inflexión, como lo fue el proceso de paz de Esquipulas II que precedió y formateó el Protocolo de Tegucigalpa. Ante el argumento válido de que estos procesos de integración son lentos, y así lo reconocemos, tal ha sido el caso de la Unión Europea, la pregunta que emerge es si han existido avances o retrocesos para analizar la tendencia; si los ciudadanos centroamericanos han logrado mejores niveles de vida, de educación, salud, respeto a los derechos humanos, más pluralismo político y fortalecimiento democrático a la luz del modelo integracionista y su ordenamiento jurídico. Esa es la pregunta que

debe contestarse y no sencillamente justificar la lentitud del proceso sin observar sus resultados.

Sección segunda. Análisis de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad en el Derecho Comunitario centroamericano

Los principios rotación, representación geográfica y proporcionalidad son principios análogos, su aplicación y tutela no se encuentran expresadas tácitamente como tales en el Protocolo de Tegucigalpa, más se expresa en forma implícita en los principios de buena fe y de seguridad jurídica tutelados por ese mismo instrumento. El criterio proporcional de representación no está reglamentado tácitamente y concurre con el principio de rotación mediante la función *pro-tém-pore* en órganos colegiados, por lo que no se cuenta con parámetros para evaluar la proporcionalidad a la que se refieren ambos principios.

Estos principios adquieren relevancia significativa cuando aparece la rotación (artículo 3) en

el “Reglamento de la Presidencia *Pro-Tém-pore* del Sistema de la Integración Centroamericana” adoptado en Managua el 25 de marzo de 2009 por la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. A pesar de no ser una disposición general sino relacionada con la Presidencia *Pro-Tém-pore* como una función de articulación, ésta se extiende a todos los órganos e instituciones del sistema (artículo 2), esta disposición normativa activa un procedimiento de transmisión temporal de funciones de suma importancia para el equilibrio del sistema. La función *pro-tém-pore* se establece sobre la base de una rotación en orden geográfico centroamericano, empezando por Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (artículo 3), por lo que la combinación de la temporalidad con la del territorio aparejada a ambos artículos logran perfeccionar una de las normas de mayor trascendencia para el funcionamiento del SICA.

La adopción de la función *pro-tém-pore* se constituye en un pequeño articulador de los principios de rotación temporal, representación geográfica y proporcionalidad dejando claro que las coordinaciones y funciones de agenda y moderación, sede

de reunión, se realizarán de manera que cada Estado tenga garantizada su representación y que simultáneamente se consagre la rotación temporal en cada uno de los órganos corporativos del SICA. Según Salazar y Ulate (2013): “La naturaleza jurídica de dicha figura no está regulada en el Protocolo de Tegucigalpa, no obstante, es una de las costumbres jurídicas propias que constituyen fuente de derecho en el SICA”. Pero es claro que la función *pro-tém-pore* resulta limitada a la coordinación de reuniones y disposición de agenda, por lo que no tiene la potencia jurídica para cubrir otros aspectos de la gestión institucional en la aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad.

En la reunión del Comité Ejecutivo celebrada en Managua el 25 de octubre de 2012, se adopta el Reglamento Relativo a la Elección de Titulares del Sistema de la Integración Centroamericana (RRET-SICA). Es sumamente importante destacar que este reglamento pudo haber sido sometido al Consejo de

Ministros de Relaciones Exteriores en su condición de órgano parlamentario del sistema, para su aprobación, más no debió haber sido aprobado en primera instancia por el Comité Ejecutivo y ello nos lleva al tema de los actos normativos y la capacidad de auto-regulación del Comité Ejecutivo, con la promulgación de resoluciones como las emitidas desde su entrada en vigencia en 2008, en las que cuenta no solamente el RRET-SICA sino también el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, emitido el 24 de junio de 2013 y que sustituyó el Reglamento de Actos Normativos del SICA, de fecha 1 de diciembre del 2005, el cual había sido aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Managua. Este contradictorio, en el cual un órgano inferior deroga una norma aprobada por un órgano superior, se refiere en la doctrina como la resistencia de la norma jurídica y consiste en la capacidad de una norma de no ser afectada o derogada frente a cualquier contradicción por parte del propio reglamento o de otra norma inferior, o derogada por

otra norma u órgano inferior.⁴ Tampoco se establece en este caso un régimen de impugnación propio de toda norma jurídica, al no contarse con un órgano de control legal en el SICA de carácter preceptivo ni contencioso de autocontrol.

En la XL Reunión de Presidentes realizada en San José, el 13 de diciembre de 2012, se acuerda “llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los Órganos, Consejos y Secretarías del Sistema de Integración Centroamericana, y a presentar en un plazo no mayor de cinco meses las reformas correspondientes para garantizar su eficiencia, transparencia y participación equitativa en los mismos de todos los Países Miembros del SICA”. En la siguiente Reunión de Presidentes (XLI) del 27 de junio de 2013, realizada en Managua, se adopta una nueva resolución sobre reformas del SICA donde se insiste nuevamente sobre el “proceso de racionalización y modernización de las instituciones. Estas acciones son, en primer lugar, la implantación de un nuevo sistema de rotación en el nombramiento de los titulares de todos los órganos e institu-

ciones del SICA, que pretende mejorar la eficiencia, la transparencia y garantizar una participación equitativa de todos los países en la gestión del sistema” (Santos, 2014).

Varios argumentos del análisis de los instrumentos jurídicos y de consultas, desde el punto de vista del autor de este estudio, invalidan jurídicamente la naturaleza y aplicabilidad de este reglamento (RRET-SICA) y con ello la aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad. El primer argumento expone que el reglamento no es consorte con el mandato de la Reunión de Presidentes al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Managua el 15 de enero de 2009, en el sentido de “elaborar una propuesta que contemple las acciones y reformas necesarias para garantizar la revisión y modernización del Sistema que asegure los principios de proporcionalidad, rotación y equidad en la participación de los Estados Miembros en las sedes y cargos de los Órganos, Organismos e Instituciones del Sistema” (CE-SICA, 2012) ni tampoco lo es con las

4. Dictamen de la Procuraduría General de la República de Costa Rica No.097 del 21-03-2014 sobre el Principio de Jerarquía Normativa.

resoluciones arriba citadas de las XL y XLI Reuniones de Presidentes, que urgieron por acciones, racionalización, modernización, rotación y participación equitativa. Como instrumento jurídicamente limitado en el ámbito de su aplicación, no se logra ni garantizar la revisión ni la modernización del Sistema, ni asegura “la proporcionalidad, ni rotación, eficiencia, transparencia y la equidad en la participación de los Estados Miembros” arriba citada y pretendida en el mandato de la Reunión de Presidentes. De acuerdo con Santos (2014), “el establecimiento de un sistema de rotación en el nombramiento de cargos titulares es el cambio más audaz” que podría ocurrir en esos momentos, sin embargo eso no ocurrió por la debilidad del instrumento que finalmente fue aprobado, el cual no atendió la aspiración del mandato.

El segundo argumento que invalida la aplicación del RRET-SICA y la correcta aplicación de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad es la interrupción y desconexión generada en la cadena de custodia jurídica desde su ambición con el resultado final que pretende regular. En su propio

numeral 3, en el que se proponen los principios fundamentales del mismo, bajo el siguiente texto “Los principios fundamentales que deben determinar la elección de los cargos a los que se refiere este reglamento, son: En cuanto a los Estados: equilibrio geográfico, rotación, oportunidad, proporcionalidad, publicidad y transparencia. En cuanto a los candidatos: equidad de género, no discriminación, probidad, mérito e idoneidad”⁵ pues a todas luces la reglamentación naufraga en un Anexo limitado de instituciones, no establece en el texto principal un mecanismo idóneo más allá de la información que debe dar la Secretaría General en el artículo 4, de las vacantes ni como se implementaría el equilibrio geográfico ni la proporcionalidad. Adicionalmente, el artículo 5 se refiere al “orden de rotación previamente establecido por Consenso” lo que se remite a la función *pro-tém-pore* del reglamento respectivo, no se interpreta si es un nuevo consenso o el mismo logrado en ese instrumento respecto a la rotación Belice-Panamá y, adicionalmente, no deja claros ni los mecanismos ni las condiciones específicas de la rotación, más allá de un trámite por parte de la Secretaría General.

5. Artículo 3 del Reglamento de Elección de Titulares del SICA.

El tercer argumento en la misma inteligencia de los anteriores, tiene que ver con la naturaleza de las instituciones y esto no es cosa menor, pues indica una selectividad realmente inexplicada por parte del Comité Ejecutivo. Todas las secretarías técnicas ministeriales se encuentran en el Anexo del Reglamento Relativo a la Elección de Titulares del SICA (RRET-SICA), excepto la Secretaría de Ministros de Planificación. Siendo estas secretarías de carácter intergubernamental, es entendible que se encuentren sometidas a la rotación geográfica Belice-Panamá, de acuerdo al reglamento de la función *pro-témpace*, fundamentada en la Presidencia rotativa del Consejo Ministerial. Estas doce instituciones son secretarías técnicas sujetas a Consejos de Ministros sectoriales y, por lo tanto, bajo un régimen intergubernamental típico adaptado a la función *pro-témpace*.

Sin embargo, llama poderosamente la atención que solamente siete (25%) de las veintinueve instituciones especializadas del SICA fueron incorporadas al Anexo, lo cual arroja un dato revelador de improvisación e intereses intergubernamentales en aquel momento sobre instituciones plenamente comunitarias, al dejar fuera del reglamento al setenta y cinco por ciento de las instituciones especializadas. Esa selectividad del Comité Ejecutivo, en su momento, es nugatoria respecto a la aplicación de los principios de rotación y representación territorial supuestamente perseguidos en el citado reglamento. Muy simple y contundente: la rotación debe involucrar a todas las partes, de lo contrario se violenta el principio y se invalida su aplicación y se hace caso omiso al mandato emanado por la Reunión de Presidentes en el sentido de garantizar y asegurar los principios de proporcionalidad, rotación y equidad en el SICA (tabla 1).

Tabla 1.
Instituciones especializadas y secretarías técnicas

Lista oficial de instituciones especializadas	Anexo Reglamento de Elección de Titulares	Titular
Banco Centroamericano de Integración Económica. BCIE, Honduras	NO. Los titulares son generalmente de nacionalidad hondureña.	Presidente Ejecutivo
Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica. CENPROMYPE El Salvador	NO	Director Ejecutiva (a)
Comisión Centroamericana de Estadística del Sistema de la Integración Centroamericana. CENTROESTAD. El Salvador	NO	Secretaría Técnica
Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo COCATRAM Nicaragua	NO	Secretario (a)
Comisión de Autoridades Migratorias de los países miembros del SICA. OCAM. El Salvador	NO	Secretario Ejecutivo
Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centro América, Panamá y República Dominicana. CTCAP. Guatemala	NO	Secretario Técnico (a)
Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica. COMTELCA Honduras	NO	Secretario Ejecutivo (a)
Comisión de Seguridad de Centroamérica. CSC El Salvador	NO	Director (a)
Comisión Regional de Interconexión Eléctrica CRIE Guatemala	NO	Secretario Ejecutivo (a)
Comisión Trinacional del Plan Trifinio CPTP El Salvador	NO	Secretario Ejecutivo Trinacional (a)
Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior CCA Costa Rica	NO	Director (a)
Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor CONCADECO El Salvador	NO	Secretario Ejecutivo (a)
Consejo Director del Mercado Eléctrico Regional de América Central CDMER Guatemala	NO	Secretario Ejecutivo (a)
Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana CISSCAD San José - Costa Rica.	NO	Director Ejecutivo (a)
Consejo Fiscalizador Regional del SICA. CFR-SICA El Salvador	NO	Secretario Ejecutivo (a)
Consejo Monetario Centroamericano CMCA Costa Rica	NO	Secretario Ejecutivo (a)
Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá. CRICAP San Salvador.	NO	
Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea. COCESNA Honduras.	NO	Presidente Ejecutivo
Consejo Superior Universitario Centroamericano. CSUCA Guatemala.	NO	Secretario General (a)
Ente Operador Regional EOR. El Salvador.	NO	Director Ejecutivo (a)



Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento. FOCARD-APS	NO	Director (a) Ejecutivo
Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OS PESCA). El Salvador	SI	Director (a) Ejecutivo
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). El Salvador	SI	Director (a)
Centro de Coordinación para Prevención de Desastres Naturales en América Central. CEPREDENAC. Guatemala	SI	Director (a) Ejecutivo
Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos. CCP. Honduras	SI	Secretario (a) Ejecutivo
Comité Regional de Recursos Hidráulicos. CRRH Costa Rica	SI	Secretario (a) Ejecutivo
Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación CODICADER Panamá	SI	Secretario (a)
Instituto Centroamericano de Administración Pública. ICAP Costa Rica	SI	Director (a)
Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá. INCAP Guatemala	SI	
	Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) Costa Rica	Secretario (a) Ejecutivo
	Secretaría del Consejo de Ministros de Integración Económica (SIECA) Guatemala	Secretario (a)
	Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA). El Salvador	Secretario (a)
	Secretaría del Consejo de Ministros de Integración Social de Centroamérica. (SCISCA).	Secretario (a)
	Secretaría del Consejo de Ministros de Trabajo (CMT). Panamá	Secretario (a)
	Secretaría del Consejo de Ministros de Educación y de Cultura.	Secretario (a)
	Secretaría del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica.	Secretario (a)
	Secretaría del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos.	Secretario (a)
	Secretaría del Consejo de Ministros de Finanzas (SCOSEFIN)	Secretario (a)
	Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer (COMMCA). El Salvador	Secretaria Técnica
	Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS) El Salvador.	Coordinador
	Secretaría Ejecutiva del Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER). Panamá	Secretario (a) Ejecutivo

Fuente: elaboración propia

El cuarto argumento es la contradicción entre la fórmula de consenso pactada en el Protocolo de Tegucigalpa y aplicada en los órganos superiores del SICA y la autonomía de un Estado al que, eventualmente, le corresponda nombrar a un titular. Según Salazar y Ulate, el consenso: “impide la autonomía de estos con respecto a los Estados miembros, pues basta con que uno de los Estados no esté de acuerdo para que el sistema no avance en la producción normativa” (Salazar y Ulate, 2013, p. 47). Agrego a esta afirmación de ambos juristas que, más allá de la producción normativa, el consenso impide también la toma de decisiones en la elección de titulares que aseguren la rotación, la representación geográfica y la proporcionalidad, por cuanto un solo Estado que se oponga, por las razones que sean, impedirá la elección fluida para la aplicación de estos principios.

Finalmente, la llamada institucionalidad del SICA carece de una definición y fundamento legal que enmarque claramente de qué tipo de institución se trata, cuáles de esas instituciones están circunscritas a la interacción intergubernamental y cuáles no y, por lo tanto,

cuáles están dentro o fuera de un marco comunitario autónomo, deslindado de los intereses de los Estados. El término “institucionalidad” generalmente se entiende como atributo o cualidad⁶ y no como un número finito de órganos o instituciones.

Formalmente, todas las instituciones comunitarias especializadas deberían nombrar a sus titulares mediante ternas profesionales en las que ni la nacionalidad ni la rotación geográfica de Belice a Panamá del Reglamento de la Presidencia Pro-Témpore sea el factor principal, pues formalmente se trata de funcionarios comunitarios que ya no representan a un Estado. Adicionalmente, la madurez de un sistema de integración debería implicar la votación de mayoría y no el consenso en decisiones de nombramiento de titulares, por cuanto la objeción de un solo Estado hace inviable un nombramiento de titulares en cuyo efecto se recurre al interinato. Como puede observarse, el consenso es un principio original del Protocolo de Tegucigalpa en los artículos 12, 14 y 21 de éste instrumento regional.

6. Diccionario RAE.

Del presente estudio se desprende un número de cuarenta y una instituciones bajo la tutela del Protocolo de Tegucigalpa y sus normas derivadas de Derecho. De esas instituciones veintinueve son instituciones especializadas y formalmente son comunitarias típicas y doce son secretarías ministeriales sectoriales.

Los principios de rotación, representación geográfica y de proporcionalidad se ven hoy en día superpuestos a realidades sociales emergentes que, desde un punto de vista de constructivismo social, moldean el Derecho y con ello la gobernanza del proceso integracionista, como el equilibrio de género, la participación de los pueblos indígenas centroamericanos y afrodescendientes en las instituciones de la integración, con la incorporación de jóvenes, de grupos diversos y marginados. La titularidad, por lo tanto, no se puede basar en una rotación del tipo Belice-Panamá sino debería en todo caso –si el objetivo es aplicarla a profundidad– considerar la inclusión transversal de todos los sectores de la ciudadanía centroamericana.

Sección tercera. Toma de decisiones y diseño institucional del SICA

La ingeniería institucional del SICA se compone de un órgano superior legislativo en la reunión de Presidentes, un órgano de seguimiento de acuerdos en manos del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, dos órganos permanentes: el Comité Ejecutivo y la Secretaría General, así como de una plétora de más de cuarenta instituciones entre secretarías ministeriales, instituciones comunitarias y órganos de coordinación. Algunos de estos órganos son previos a la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa, por ejemplo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Para abordar el análisis del diseño institucional del SICA se requiere en primer lugar identificarlos cambios o inflexiones de integración en la línea de tiempo lo cual dará una explicación en cada fase respecto a la aplicación de los principios de Rotación, Represen-

tatividad Geográfica y Proporcionalidad que son la razón de este estudio. En segundo lugar, se debe analizar una a una las funciones corporativas de los órganos legislativos, especialmente del Comité Ejecutivo, seguimiento a resoluciones Presidenciales y direccionamiento político, sus interacciones y traslape de funciones. En tercer lugar, se debe analizar el marco de toma de decisiones en todo el diseño institucional.

3.1. Tres fases distintivas en la ingeniería institucional del SICA

Desde el ángulo normativo, los órganos intergubernamentales del SICA, la Reunión de Presidentes y el Consejo de Relaciones Exteriores, habían permanecido sin mayores disrupciones en su accionar desde la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa en 1993. El cambio más radical que experimentó el SICA en sus primeros quince años fue la entrada en funciones del Comité Ejecutivo, en el año 2008, y de allí hasta llegar a dos reuniones consecutivas de presidentes, que significaron otro punto de inflexión por los mandatos aprobados en las mismas: la XL Reunión de Managua, de 13 de diciembre de

2012, y la XLI Reunión de San José del 27 de junio de 2013. Paralelamente a estas reuniones, el Comité Ejecutivo aprobó el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, el 24 de junio de 2013 en San José, y por lo tanto derogó el Reglamento de Actos Normativos del SICA, que había sido aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el año 2005. Este último cambio reglamentario vino a ordenar en esencia la confusión de roles en la formulación y aprobación de actos normativos estipulados para cada una de los órganos en el Protocolo de Tegucigalpa y, como lo expresa Esquivel (2015), con ello “se han intentado poco a poco suplir con instrumentos jurídicos derivados de derecho comunitario.

Desde la perspectiva de la economía política regional y su incidencia en la ingeniería institucional, el autor distingue tres fases en la gestión del modelo de gobernanza desde la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa. La primera, una fase de quince años, desde la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa a la entrada en funciones del Comité Ejecutivo en el año 2008; esta fase la denominaré de postconflicto y desarrollo institucional inicial. La segunda, la fase de cinco

años que van de 2008 a 2013 y coincide con la aprobación del CAFTA en la esfera de desarrollo económico de la región, en los que se inicia el funcionamiento del Comité Ejecutivo y se caracteriza como una fase de estancamiento. La tercera fase inicia con las resoluciones de las XL y XLI Reuniones de Presidentes de los años 2012 y 2013, se considerará una fase de cooperación intergubernamental de régimen internacional.

Fase de postconflicto y desarrollo institucional inicial (1993-2008)

Este período es de postconflicto armado y corresponde a ajustes en los sistemas políticos en algunos de los Estados centroamericanos sobre la base de los acuerdos de paz, que le dieron un nuevo ímpetu a la integración regional mientras se consolidaba la institucionalidad democrática, especialmente en Nicaragua y El Salvador. Debemos recordar que en los años noventa se rompieron los paradigmas de la guerra fría y persistía un período de tensión en la región y que algunos Estados centroamericanos estaban concentrados prioritariamente en la desmovilización de movimientos armados y en la consolidación de la instituciona-

lidad democrática. Esta fase se caracteriza por estabilidad política en países de mayor conflicto militar como El Salvador, donde se cubren los mandatos presidenciales de Calderón Sol (1994-99), Flores (1999-2004) y Saca (2004-2009) todos del Partido Arena, la antítesis de la izquierda que legalizó su participación política en 1992 como partido FMLN.

En el caso de Nicaragua los gobiernos de este período fueron contrarios al dominio del FSLN, que había gobernado una década luego del triunfo de la revolución sandinista en 1979. Estos gobiernos que calzan con este período fueron presididos por Violeta Barrios (1990-96), Arnoldo Alemán (1997-2002) y Enrique Bolaños (2002-07).

En Guatemala se dieron turbulencias a principios de la década de los noventa, luego del período de Jorge Serrano Elías (1991-93), ocurre la disolución del Congreso y la suspensión constitucional, posteriormente la sustitución por el Congreso a favor de Ramiro de León Carpio (1993-96), luego las presidencias de Álvaro Arzú (1996-2000), Alfonso Portillo (2000-04) y Oscar Berger (2004-08). En Panamá, Costa Rica, Belice y Honduras se mantiene una estabilidad

democrática, salvo con el rompimiento del orden constitucional en este último país en 2009.

Este período de tiempo no podría ofrecer muchos resultados para la integración, más allá de los intentos de pacificación de la región, el fortalecimiento de instituciones democráticas y el afianzamiento de los esfuerzos de seguridad regional y un seguimiento prioritario a los acuerdos de paz de Esquipulas II. Es destacable, sin embargo, la creación de secretarías sectoriales y de la mayoría de las instituciones especializadas en este período.

No es sino a partir de 2008, con la aprobación del CAFTA –que requirió una aproximación de los gobiernos de la región a los temas de desarrollo económico– que se orienta la mirada hacia una mayor efectividad del sistema de integración, reformulación y afianzamiento de los órganos estipulados en el Protocolo de Tegucigalpa y una mayor conciencia de la visión comunitaria regional.

Fase de estancamiento 2008-2013

En la segunda fase, que el autor denomina como de Cooperación intergubernamental, se observan

llamados de las Reuniones de Presidentes y de los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores así como de organismos extra regionales para la reactivación del sistema y sus órganos. Es a partir del año 2008 en que, con la entrada en funcionamiento del Comité Ejecutivo se logra iniciar un camino de ejecución de acuerdos, llenar vacíos institucionales y propuestas a los órganos legislativos del sistema.

En ese período ocurre la crisis hondureña de 2009 y un período de alineamiento de Nicaragua con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela y un período de tensión entre Costa Rica y Nicaragua por el territorio de Isla Portillos, que lleva a ambos países a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El IV informe del estado de la Región, de octubre de 2011, reporta que

otro retroceso es la tendencia a la paralización de la integración centroamericana, motivada por una combinación de eventos. En primer lugar, pesa la fractura parcial del Sistema como consecuencia del golpe de Estado en Honduras, pero también el proceso de integración se ha visto perjudicado por el conflicto territorial entre Costa

Rica y Nicaragua, y por las denuncias sobre irregularidades en el nombramiento de funcionarios de alto nivel en el SICA (ERCA, 2011, p. 369).

El mismo informe se refiere a algunos indicios de una acción más pragmática a partir de 2009, pero destaca que aunque elogiadas “tales iniciativas no alcanzan para enfrentar los graves desafíos comunes, por cuanto sigue siendo imperativo fortalecer las capacidades del Sistema, junto a un mayor compromiso político de los países para honrar los acuerdos regionales” (ERCA, 2011p. 337).

Esta fase no dejó resultados positivos en términos de acelerar los instrumentos de gestión del Sistema aunque sí se dieron algunos

procesos exitosos en áreas clave (energía y pesca, por ejemplo) e incluso es difícil identificar alguna temática en la que no haya un espacio de coordinación intergubernamental. Estos avances demuestran el potencial que tiene la integración como plataforma complementaria a los esfuerzos y políticas públicas nacionales. Sin embargo, lo logrado no

contrarresta los déficits que arrastran los órganos del SICA y las carencias de liderazgo y compromiso efectivo de los países. ¿Por qué la integración centroamericana no despegó, pese a ser uno de los modelos integracionistas más antiguos y consistentes del mundo? Las causas son múltiples, pero un buen punto de partida es reconocer que la integración es un proceso político que descansa en las acciones de los Estados nacionales, los cuales deben definir rumbo, velocidad y alcance, así como cumplir los compromisos que asumen. Si los Estados no se involucran en el diseño y ejecución de las políticas de más amplio alcance, seguirán siendo débiles las capacidades de la institucionalidad regional, soporte burocrático y ejecutor de esos acuerdos. Debido a esa falta de involucramiento, las entidades del SICA han sido poco eficientes para propiciar las condiciones materiales y políticas que requiere la concreción de los mandatos aprobados por los países miembros. Existe un círculo vicioso entre la baja capacidad infraestructural de los Estados para cumplir sus acuerdos regionales, la volatilidad política de

los cambios de gobierno, la contracción en los flujos de cooperación internacional y una institucionalidad regional que queda debiendo resultados en su gestión (ERCA, 2011, p. 71).

De una muestra de 43 órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 60% no publicó informes de labores en su portal de internet en algún año del período 2010-2014. Entre los que sí lo hicieron, no todos mantienen esa práctica.

Fase de Cooperación intergubernamental de régimen internacional

Sin que hayan logrado los resultados esperados a partir de las resoluciones presidenciales de 2012 y 2013, sí se observa un activismo comunitario mediante la acción de las secretarías técnicas y las instituciones especializadas

Se requiere de los países miembros un análisis y una revisión profunda del SICA, a fin de fortalecerlo y, sobre todo, adecuarlo a las necesidades y capacidades de acción regional de cada uno de ellos. La fase actual desde las Reuniones de Presidentes XL y XLI de 2012 y 2013 se caracteriza

por las condiciones de un régimen internacional (Krasner, 1982; Keohane, 1989) en el cual priva el acuerdo en algunas áreas selectivas de uno, varios o todos los Estados mediante la cooperación. En un sentido práctico el SICA se ha transformado en una especie de gran Organismo No Gubernamental Internacional (ONGI) que requiere de cooperación técnica y financiera para ejecutar sus proyectos por parte de gobiernos y agencias de cooperación internacionales. Esto no está mal por cuanto habilita la acción regional en soluciones concretas pero se aleja de la necesaria acción política regional y de la interacción de los actores centroamericanos en la integración.

3.2. Competencia orgánica con los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad: Órganos Legislativos y Comité Ejecutivo.

En relación con los principios de rotación, representación territorial y proporcionalidad, los órganos legislativos del SICA como tales, la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros, emitieron resoluciones, especialmente a partir del año 2009 y muy espe-

cialmente entre 2012 y 2013, para solicitar a la Secretaría General y al Comité Ejecutivo, las acciones de aceleración necesarias para su implementación. Por lo tanto, el autor considera que lo relevante es analizar en este aparte al Comité Ejecutivo, a quien le ha correspondido la competencia de desarrollar la propuesta regulatoria y su puesta en marcha. El Comité Ejecutivo formalmente es un órgano permanente tutelado por el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa, cuya naturaleza aún no está clara por cuanto ha interpretado para sí mismo algunos mandatos que le han permitido, desde el punto de vista del autor, a la vista del análisis jurídico, rebasar sus propias facultades ejecutivas e invadir las legislativas.

Los actos normativos del Comité Ejecutivo han abordado, entre otros, los siguientes temas: la reglamentación de la organización y funcionamiento del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica, la reglamentación de su propio funcionamiento, la reglamentación para la admisión y participación de observadores ante el SICA, el reglamento relativo a la elección de los titulares de la institucionalidad del SICA, el reglamento para la adopción de decisiones del SICA, el reglamento de la Gaceta Diario Oficial.

Según Santos Carrillo

el caso del Comité Ejecutivo, es ejemplo claro de **cooptación**, pues aunque su naturaleza jurídica es la defensa de los intereses comunitarios, en la práctica está conformado por funcionarios que representan a los intereses de los Estados nacionales y, por tanto, es en realidad un órgano intergubernamental que no cuenta con las competencias para ejercer las funciones establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa (Santos, 2014).

Este hallazgo es sumamente importante pues la cooptación no es un sistema o procedimiento menor. Según el Diccionario del Dr. Guillermo Cabanellas

Cooptación proviene del verbo *Cooptatio, onis*, que a su vez proviene del verbo *Cooptatio*, que es igual a la acción de llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella, sin la intervención del pueblo. Es decir, es un sistema corporativo de sectores profesionales o empresarios con tendencia abusiva a una falsa solidaridad interna y a la defensa de los intereses del

cuerpo, corporación o grupo, sin importar a los demás (Cabanellas, 1993).

El Comité Ejecutivo es un órgano con conformación de naturaleza eminentemente política e intergubernamental, pero con facultades ejecutivas. Según Esquivel (2015) “una novedad en el proceso de integración y vino a llenar vacíos institucionales”, un órgano de vieja data pues se había contemplado también en la antigua ODECA, que permitiera hacer caminar la Organización de Estados Centroamericanos para el logro de sus fines, es desde este momento palpable, “la preocupación por crear un órgano colegiado en el que se representaran los intereses de cada Estado en el proceso de integración regional, órgano creado con visión permanente y el único órgano que se planteaba reunirse con frecuencia semanal” (Esquivel, 2015).

Las raíces del Comité Ejecutivo son de representación de los intereses de los Estados, por lo que se convierte en un órgano de negociación política y conveniencia cuando se trata de nombramiento de titulares. Su naturaleza es política en el sentido estricto, no técnica, por lo que su interpreta-

ción de la realidad dependerá de los intereses particulares de cada momento histórico.

El Comité Ejecutivo del SICA aprobó su reglamento de funcionamiento interno en 2012. Ya en el ejercicio de sus funciones ha aprobado tres reglamentos de funcionamiento interno y siete resoluciones para el fortalecimiento institucional de los Consejos de Ministros y sus secretarías. Como lo reiteran Salazar y Ulate, “este órgano debe funcionar de modo permanente y debe ser totalmente independiente de los Estados, para que represente a la comunidad centroamericana” (Salazar y Ulate, 2013, p. 85).

Sección cuarta. Desarrollo de una agenda de reformas institucionales del SICA

Como resultado de este trabajo, el autor ha identificado cinco áreas de intervención y sus subsecuentes recomendaciones para posibles reformas institucionales del SICA, orientadas a la aplicación efectiva de los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad.

A. Cambio de paradigma sobre la rotación, representación geográfica y proporcionalidad

En la próxima década la región centroamericana, desde Belice a Panamá y República Dominicana tendrán, según proyecciones de *World Population Report* alrededor de once millones de personas más y ello se incrementará a 24 millones para el año 2050. Los Estados parte del SICA tendrán, indefectiblemente, mayores presiones por transparencia y pluralismo, más tomando en cuenta que se pronostica que al menos tres cuartas partes de la población vivirá en conglomerados urbanos. Bajo estas circunstancias, sumadas a una revolución del conocimiento, el modelo del SICA tendrá que evolucionar hacia una absoluta participación de la ciudadanía centroamericana en el proceso de integración. De lo contrario, una ruta en la que se representan los gobiernos, en todo caso ya poco representativos, llevará a la extinción de los esfuerzos integracionistas en una élite separada de la realidad social. Para lograr la integración de la población se requerirá:

a. Consulta ciudadana.

Consultar a los ciudadanos

y ciudadanas centroamericanas mediante el procedimiento jurídico del referéndum sobre los alcances de la integración, áreas de acuerdo regional, sobre la pertinencia o no de órganos supranacionales comunitarios, que efectivamente incidan en la política interna de los Estados.

b. Principios en función de los ciudadanos y no de los gobiernos.

Trascender los principios de rotación, representación geográfica y proporcionalidad no a la ciudadanía de los titulares sino al grado de participación de las comunidades y de la ciudadanía en el Sistema de Integración Centroamericana.

c. SICA en los municipios.

Involucrar la integración de manera directa y robusta en los gobiernos locales de la región de manera que el SICA llegue a la gente, donde se encuentran las soluciones cotidianas de convivencia, movilidad, agua, energía, transporte y gestión de desechos.

d. Comité Consultivo como órgano articulador.

Fortalecer y escalar la actual función del Comité Consultivo del artículo 12 del Protocolo de

Tegucigalpa ya no como un órgano asesor de la Secretaría General, sino como un órgano de participación amplia de todos los sectores sociales, que venga a fortalecer no solamente la función de la Secretaría General sino también de los otros órganos superiores del Sistema.

e. SICA joven. Fortalecer estructuralmente como órgano del SICA a la iniciativa actual de la Secretaría General denominada SICA-Joven que viene a incorporar a la juventud centroamericana en la integración regional.

f. Cambio climático y ODS. Reformular la agenda de prioridad estratégica hacia la economía climática y el cumplimiento de los ODS.

B. Reordenamiento de las funciones de los órganos corporativos, secretarías e instituciones especializadas de acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa y posibles reformas

Como instrumento jurídico regional el Protocolo de Tegucigalpa mantiene las condiciones de un

tratado comunitario, que puede evolucionar mediante el derecho comunitario derivado, sin mayores cambios estructurales, pero con reformas que pueden habilitarse mediante el inciso d) del artículo 15 y el artículo 37 de ese mismo instrumento. Es vital para la integración centroamericana un reordenamiento estratégico que contemple:

a. Nuevo modelo de SG-SICA.

El fortalecimiento de la figura de la Secretaría General de la organización frente al seguimiento de los acuerdos de las Reuniones de Presidentes de acuerdo al inciso b del artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa, función que no debe ser mediatizada por otros órganos, especialmente por el Comité Ejecutivo.

b. Comité Ejecutivo. Regreso del Comité Ejecutivo a sus funciones originales de los incisos a-h del artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa, que consisten en someter, proponer, revisar y como reza el inciso f) aprobar reglamentos que sean sometidos por las secretarías, lo que no contempla su propia auto regulación y la regulación de otros órganos superiores de la integración. En tal sentido la función legislativa debe

devolverse a las Reuniones de Presidentes y a las Reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

c. Carácter distinto de secretarías e instituciones especializadas. Definición y alcance de las instituciones del Sistema, de forma que se establezca el alcance de las secretarías técnicas sectoriales y por otra parte las instituciones especializadas.

C. Modernización de la función pública centroamericana

El formato del SICA es intergubernamental y las administraciones públicas de los Estados actúan en el Sistema replicando las funciones convencionales ministeriales y dejando por fuera la necesaria coordinación interinstitucional, portafolio de proyectos y políticas públicas que sean transversales y que fluyen a través de varias instituciones.

a) Nueva gestión pública. Es necesario modernizar el SICA con visiones de administración pública no convencional basados en la nueva gestión pública (NGP) y el en nuevo servicio público (NSP). La

respuesta a las presiones sistémicas debe ser también sistémica y requiere de otro paradigma de intervención.

b) Perfil de la persona comunitaria. Formar equipos comunitarios que efectivamente representen el Derecho Comunitario y no a los Estados de los que provienen. Esto aliviará la presión a la hora de nombrar titulares y evitará el clientelismo y la intervención casuística de un gobierno, que desea que un ciudadano nacional asuma una posición en el Sistema.

c) Revolución del conocimiento. La función pública centroamericana debe alinearse a la revolución del conocimiento y a la digitalización, mediante poderosas tecnologías en marcha que conecte con las personas, destino final de las políticas de integración.

Conclusiones

1. El Derecho Comunitario centroamericano continúa forjándose lentamente alrededor de instituciones y mandatos intergubernamentales, con excepciones en las que se pueden observar señales de una cultura comunitaria fuera

del poder de los gobiernos. Se requiere un cambio urgente en la dinámica de la integración, que genere plazos que se seguirán para evitar eternizar un proceso pendiente y en esencia no caer en un síndrome de Peter Pan, llevado a la expresión comunitaria. La capacidad y acervo técnico de la integración es inmenso y está en sus instituciones especializadas y secretarías, que han evolucionado considerablemente en forma individual sin que consten esfuerzos de sistematización y sinergia alrededor de objetivos superiores de la integración y la ciudadanía centroamericana.

2. Del análisis jurídico se desprende que las decisiones del Comité Ejecutivo han sido extralimitadas, al asumir funciones legislativas propias de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La conformación del Comité Ejecutivo como órgano de naturaleza política caracterizado por la representación casuísticas—un día de viceministros y otro día por funcionarios de los Ministerio de Relaciones Exteriores que actúan por delegación— convierte a éste órgano en alto grado repre-

sentativo de los intereses gubernamentales que trastocan la visión comunitaria del sistema de integración.

3. No obstante los reiterados llamados de las Reuniones de Presidentes y de los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores, los órganos permanentes no han logrado hasta ahora presentar propuestas reglamentarias a la altura de las exigencias de modernización, equidad, eficiencia y rotación en la estructura de la ingeniería comunitaria, ni mucho menos dar respuesta a algunas de las carencias crónicas del Sistema.

4. El autor concluye que la rotación, de representación geográfica y de proporcionalidad no se aplican en el Sistema de la Integración Centroamericana porque se encuentra tímidamente regulada en el reglamento de la Presidencia Pro-Témpore y mínimamente considerado en el Reglamento de Elección de Titulares del SICA. Este reglamento es nugatorio, por cuanto no solo no fijó el mandato de la Reunión de Presidentes, sino que actuó bajo intereses selectivos contrarios a una lógica comunitaria en la que

se perfeccionara la rotación, la representación geográfica y la proporcionalidad. Desde el momento en que se ha dejado fuera del anexo a dos terceras partes de las instituciones especializadas, se deja clara la inconsistencia de una rotación y proporcionalidad de los nombramientos de titulares y mucho menos de una representación geográfica. El hecho de que en forma selectiva el Comité Ejecutivo haya escogido, sin ningún criterio técnico, un número cerrado de instituciones especializadas, deja demostrada una inconsistencia de fondo y una reglamentación que dista mucho de ser un instrumento de regulación técnica de los principios invocados.

5. La visión sobre la representación geográfica y la proporcionalidad es estrictamente de titulares, lo cual no refleja toda la esfera de intereses de los ciudadanos comunitarios por lo que el SICA adolece de un verdadero sistema de participación de las personas centroamericanas, que es donde sí se podría valorar la incidencia de esos principios. La participación de la ciudadanía centroamericana es esencial y ha estado ausente durante el proceso

del SICA, por lo que deben preverse consultas directas a los ciudadanos y ciudadanas mediante referéndums sobre el futuro de la región y sus instituciones. La conformación del actual Comité Consultivo y sus objetivos está aún lejos de ser un modelo participativo amplio de los ciudadanos. El marco constitucional de los Estado parte, si bien reconoce la integración y la eventual sumisión a entes supranacionales, debe estar respaldado por consultas participativas amplias de la población.

6. A pesar de las contradicciones del modelo de integración y la falta de aplicación de principios como los que se han analizado en este trabajo, de rotación, representación geográfica y proporcionalidad de las partes contratantes, existen las condiciones para aprovechar el acervo comunitario para transformaciones profundas en la próxima década, frente a los desafíos que mantiene la economía política regional y las presiones que se ciernen sobre Centroamérica, como las del progreso humano, el ambiente, la migración, el cambio climático, la urbanización y crecimiento demográfico, entre otros.

Referencias bibliográficas

- Cabanellas, Guillermo (1993) Diccionario jurídico elemental. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana (2012) Reglamento relativo a la elección de titulares del Sistema de la Integración Centroamericana. El Salvador: CE-SICA. Accesible en https://www.sica.int/documentos/reglamento-relativo-a-la-eleccion-de-los-titulares-de-la-institucionalidad-del-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_103014.html
- Esquivel Avendaño, Eymi Lissette (2015) "Análisis Jurídico del funcionamiento del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericano". En *Revista de Derecho*. No. 19. 2015.
- ERCA (2011) Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- ERCA (2016) Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Giammattei, Jorge A. (1999) *Guía concentrada de la integración centroamericana*. Managua: Editorial Unión.
- Guerrero Mayorga, Orlando (2003) "El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres". En *Revista de Derecho* (6). pp. 207-226.
- Krasner, Stephen (1982) "Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as intervening variables" En *International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. Accesible en <http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/Krasner-Structural-Causes-and-Regime-Consequences-Regime-as-Intervening-Variables.pdf>
- Keohane, Robert (1989) "Neoliberal Institutionalism, A perspective of World Politics". En *International Institutions and State Power*. New York: Routledge. DOI <https://doi.org/10.4324/9780429032967>
- Salazar G., César y Ulate C., Enrique (2013) *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador: SG-SICA / Imprenta y Offset Ricaldone. Disponible en <http://portal.ccj.org.ni/ccj/wp-content/uploads/2.-Manual-de-Derecho-Comunitario-Centroamericano.pdf>
- Santos Carrillo, Francisco (2014) "Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva". En *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (66-67): 9-42, diciembre 2014.

- Santos Carrillo, Francisco (2018)
"Gobernar sin gobierno la
integración centroamericana. Apuntes
para una reforma del SICA". En
*ICAP-Revista Centroamericana de
Administración Pública* (74): 67-94,
Junio 2018. Accesible en
[https://www.researchgate.net/
publication/326589057_Gobernar_
sin_gobierno_la_integracion_cen-
troamericana_Apuntes_para_
una_reforma_del_Sistema_de_
Integracion_Centroamericana_SICA/
link/5b5850e4aca272a2d6676d92/
download](https://www.researchgate.net/publication/326589057_Gobernar_sin_gobierno_la_integracion_centroamericana_Apuntes_para_una_reforma_del_Sistema_de_Integracion_Centroamericana_SICA/link/5b5850e4aca272a2d6676d92/download)
- Solís, Luis Guillermo y Machado,
Gustavo (2012) "Estado Actual de
la Integración Centroamericana:
una mirada de la institucionalidad el
Sistema de la Integración Centroame-
ricana". En Cuadernos Centroameri-
canos del ICAP No. 1.
- Ulate, Enrique (2003) *Integración
regional y Derecho Agrario
comunitario europeo y centroameri-
cano*. Tesis Doctoral Scola Superiore
Sant'Anna di Studi Univesitari e
Perfezionamento (Pisa).