

Cátedra de Estudios Unión Europea y Centroamérica

La Asociación Birregional Unión Europea–Centroamérica



Universidad
Rafael Landívar
Tradicón Jesuita en Guatemala



Konrad
Adenauer
Stiftung

Cátedra de Estudios Unión Europea y Centroamérica

La Asociación Birregional Unión Europea-Centroamérica



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



Konrad
Adenauer
Stiftung

Cátedra de Estudios Unión Europea y Centroamérica
“La Asociación Birregional Unión Europea –Centroamérica”

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Oficina para Guatemala y Honduras
3a Av. “A” 7-74, zona 14, Colonia El Campo
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Tel.: + (502) 2380-5118
Fax: + (502) 2380-5115
Info.guatemala@kas.de
www.kas.de/guatemala/es

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Tel.: + (502) 2426-2626
www.url.edu.gt

ISBN: 978-9929-738-01-0

Los contenidos del presente estudio no necesariamente expresan la opinión de la Fundación Konrad Adenauer. Es permitida su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

Autores

Dr. Kevin Parthenay
Mgtr. Werner Ovalle
Mgtr. Irene Díaz
Mgtr. Maité Marroquín
Dr. Guillermo Díaz

Coordinadores de Publicación

Licda. Sofía Matheu
Licda. Diana Herrera

Diseño interior y diagramación

Serviprensa

Impresión

Serviprensa, S.A.
3ª. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
www.serviprensa.com.gt
Guatemala, Centroamérica

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Rector

P. Eduardo Valdés Barría, S.J.

Vicerrectora Académica

Dra. Lucrecia Méndez de Penedo

Vicerrector de Investigación y Proyección

Dr. José Juventino Gálvez Ruano

Vicerrector de Integración Universitaria

P. Julio Enrique Moreira Chavarría, S.J.

Vicerrector Administrativo

Lcdo. Ariel Rivera Irías

Secretaria General

Lcda. Fabiola Padilla de Lorenzana

AUTORIDADES DEL PROYECTO

Representante de la Fundación

Konrad Adenauer Guatemala y Honduras

Mgtr. Annette Schwarzbauer

Decano Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Mgtr. Luis Andrés Padilla Vassaux

Decana Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Mgtr. Martha Romelia Pérez de Chen



Índice

Centroamérica y la alternativa europea en un contexto internacional de paz fría	9
1. La relación birregional: una mirada histórica	10
2. Las independencias y la Primera Guerra Mundial	10
3. De la Primera Guerra Mundial hasta hoy	11
4. La reactivación de la relación Europa/Centroamérica	12
5. Centroamérica y la paz fría	14
6. Variación de la presión política norteamericana	14
7. Expansión del poder chino	15
8. Bajo protagonismo europeo	16
9. Consolidación de las relaciones Sur/Sur	18
10. La paz fría	19
11. La alternativa europea	21
11.1 La ilusión china	21
11.2 La trampa estadounidense	22
11.3 ¿Cuál alternativa europea?	23
Conclusiones.....	25
Bibliografía	25
Un Acercamiento a la acción de los Órganos e Instituciones del SICA en materia de políticas regionales	27
Introducción	27
1. Breve recorrido del SICA	28
2. Breve descripción de la investigación.....	35



3.	Características de acción política y rol de los actores en la Estructura Funcional del SICA.....	39
3.1	Fase de identificación de la Acción Política/Política Pública	39
3.2	Fase de diseño de la Acción Política/Política Pública	42
3.3	Fase de decisión política	45
3.4	Fase de implementación o ejecución	46
3.5	Fase de evaluación y rendición de cuentas	49
3.6	Rol de los actores en las acciones políticas del SICA	51
	Conclusiones.....	53
	Bibliografía	55
	Anexos.....	57

“Fortalecimiento institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con énfasis en la seguridad regional, en el marco del Pilar de Diálogo Político del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica”

1.	Antecedentes.....	66
2.	Contexto actual del SICA.....	67
3.	Principios de la Conferencia Internacional de apoyo a la ESCA	68
4.	Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)	70
5.	Componentes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica	70
6.	Acuerdo de Asociación entre Unión Europea y Centroamérica	71
	Conclusiones.....	78
	Recomendaciones.....	79
	Bibliografía	80

Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica como forma de Régimen Internacional.....

1.	Los nuevos procesos de relacionamiento entre bloques como formas de Interdependencia y Régimen Internacional.....	85
1.1	El proceso de globalización como referente a los cambios de relación e interrelación entre bloques y/o Estados	85



1.2	Interdependencia Compleja como respuesta a una nueva forma de entender las relaciones entre bloques.....	86
1.3	El proceso de integración regional como respuesta a las exigencias que plantean los nuevos procesos del Sistema Internacional	89
2.	Análisis de la influencia de la Unión Europea en el Sistema de la Integración Centroamericana	92
2.1	Influencia e intervención de la Unión Europea sobre la región centroamericana	92
2.2	Apoyo de la Unión Europea al Sistema de la Integración Centroamericana a través de programas de cooperación	93
2.3	Beneficios de la relación UE-SICA	93
2.4	Cooperación de la Unión Europea a través de acuerdos y/o tratados enfocada a la exportación de un modelo de integración	94
3.	El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica como forma de Régimen Internacional.....	99
	Conclusiones.....	101
	Bibliografía	103
	Protección y promoción de la competencia	105
	Bibliografía	107



Centroamérica y la alternativa europea en un contexto internacional de paz fría

Kevin Parthenay¹

Hoy en día la relación Unión Europea/Centroamérica se ha vuelto muy compleja para entender todos sus entresijos en momentos de implementación de un nuevo marco de cooperación (Acuerdo de Asociación). Esa relación también es estratégica al considerar la evolución del sistema internacional contemporáneo y es parte de una trayectoria histórica muy particular. Por esta razón, parece necesario dar una mirada a la historia para entender la especificidad, el estado actual y la evolución de esta relación desde el inicio del siglo.

En primer lugar, la relación Unión Europea (UE)/Centroamérica solo es una faceta de una más larga trayectoria de relación entre la región centroamericana y Europa. La actual relación birregional UE/SICA es la encarnación institucional de un largo camino hecho por diplomáticos, por artistas, por viajeros, que nutrieron una historia política y cultural que

vincula con más profundidad las dos regiones desde décadas. Sobre esta base, es necesario revisar la concepción limitada que da inicio a la relación de Europa/Centroamérica con el Diálogo de San José en 1984. Queremos insertar la relación birregional en una dimensión de tiempo más largo, lo cual es necesario para entender la evolución actual del posicionamiento de la región en el sistema internacional.

La historia de la relación Unión Europea (UE)/Centroamérica se inserta plenamente en la historia continental. Considerada de forma aislada o dotada de una dinámica propia, la historia de la relación entre Europa y Centroamérica es parte de una dinámica geopolítica dentro y fuera del continente. Durante décadas, Centroamérica ha sido instrumentalizada por poderes externos, sobre todo durante la Guerra Fría. La región canaliza por su perfil geoestratégico los

¹ Doctor en ciencias políticas de la Universidad de Sciences Po, Francia. Asimismo, es doctor asociado del Centro de Estudios Internacionales, CERI. También es catedrático invitado de la maestría en Integración Regional y Desarrollo de la Universidad Rafael Landívar.



intereses de los poderes del sistema internacional.

Con la mirada del historiador y del politólogo y tomando un enfoque global de la relación birregional, vamos a captar la esencia y lo que representa hoy en día para Centroamérica la relación con la Unión Europea.

1. La relación birregional: una mirada histórica

La relación Unión Europea (UE)/ Centroamérica solo es una faceta de una más larga trayectoria de relación entre la región centroamericana y Europa. Sería un error histórico conceptualizar el inicio de la relación de Europa/Centroamérica con el Diálogo de San José en 1984. Se tiene que insertar la relación birregional en una dimensión de tiempo más largo, lo cual es necesario para entender el presente y el posicionamiento de la región en el sistema internacional.

2. Las independencias y la Primera Guerra Mundial

Por la fuerza de la relación que existe desde hace unas décadas con los Estados Unidos, a menudo se ocultan las raíces de la relación con Europa. Sin hacer de nuevo una lectura

de la dominación colonial española y de los procesos de independencia de los estados centroamericanos, hay que considerar al menos unos elementos que han creado una relación de incidencia sin dominación. De hecho, la relación de los países de la región con España, Francia e Inglaterra fue muy fuerte después de las independencias.

Más allá de la influencia colonial, hay que destacar la influencia temprana de las ideas de la Ilustración, de la revolución francesa y del racionalismo europeo. Como lo explica Héctor Pérez-Brignoli "la Ilustración penetra paulatinamente en la educación y los medios urbanos" (2010). El símbolo del gorro frigio que se colocó en las banderas de países centroamericanos es un testimonio de este impacto. Por otra parte, de manera más pragmática, otra incidencia vino del Código Civil francés de 1804. Este Código encarnaba la idea de la substitución de una serie de legislación anterior insuficiente. Las autoridades de unos países de la región se inspiraron en ello. De hecho, "el Code Civil no solo estaba redactado en una lengua cercana al castellano, que muchos americanos además sabían y hasta dominaban, sino que obedecía a un orden de materias muy próximo al orden institucional; adhería notablemente al Derecho Romano en la forma en que este era

conocido y estudiado en América"². Guatemala adopta el Código Civil francés por completo en 1836 y el Código francés de 1807 inspira la redacción del Código de Comercio de Honduras redactado en 1880.

En materia comercial, el mercantilismo practicado en Francia, Inglaterra y Holanda tuvo un impacto significativo en el cambio de la política económica. El exclusivo colonial seguía siendo el principio rector pero la estrategia era aprovechar todos los beneficios económicos posibles. Por otra parte, de la relación comercial progresivamente inoperante entre Guatemala y Cádiz, los comerciantes se orientaban hacia Inglaterra y agitaban la bandera del libre comercio (Pérez-Brignoli 2010: 85). Frente al declive del poder colonial español, la relación con Europa constituye un tema esencial. José Cecilio del Valle escribe el 30 de noviembre de 1821: "La América no caminará un siglo atrás de la Europa: marchará a la par primero: la avanzará después, y será al fin la parte más ilustrada por la ciencias como es la más iluminada por el sol".

Se observa entonces que sin hablar de dominación colonial, sí existió a la hora de las independencias una relación de "inspiración" entre unos de Europa y los países de América Central. En materia jurídica, económica y filosófica, esa relación fue decisiva para las constituciones de las nuevas naciones y la elaboración e implementación de las reformas liberales. Como un historiador francés, desde las independencias, las elites políticas y económicas se nutrieron únicamente de la referencia europea convencidas de que París, Londres o Berlín fuesen la cuna de la civilización (Compagnon 2013: 14). Sin embargo, al estallar la Primera Guerra Mundial, esa relación se deshizo paulatinamente.

3. De la Primera Guerra Mundial hasta hoy

Como lo observa un historiador francés, "América Latina no es más presente en la historiografía de la Primera Guerra Mundial que la Primera Guerra Mundial lo es en la historiografía del siglo XX de América latina" (Compagnon 2013: 10). Si América Latina ha quedado fuera de la Gran Guerra, hay que considerar este fenómeno no obstante como un momento de ruptura entre los dos continentes. A finales de cuenta, este período es ilustrativo y constituye un momento de

2 http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/investigaciones/Cuadernos_de_analisis_Coleccion_Derecho_Privado/N2_De_codificacion_descodificacion/Panel1/civilfrance_codificacioneamaericanas.pdf, p.35



ruptura en el orden internacional que condicionará las décadas siguientes. De hecho, la Primera Guerra Mundial no se impuso como un momento importante en la historia de la inserción internacional del continente. Solo aparece como un elemento de contexto o un fondo borroso (Compagnon 2013: 12).

El “adiós a Europa” que caracteriza este período se explica por un segundo factor. Durante el período de guerra en Europa y las primeras décadas del siglo XX, América Latina, y con ella Centroamérica, vivió una profunda mutación intelectual. Las elites –que tenían Europa como única referencia– cuestionan la cultura cosmopolita y desarrollan una reflexión de más largo plazo orientada a construir una nueva identidad nacional o continental, emancipada del modelo europeo. Se considera en aquel entonces el modelo europeo como obsoleto o inoperante con respecto a las realidades sociológicas latinoamericanas (Compagnon 2013: 15). Se multiplican en el continente los cuestionamientos de identidad. En Centroamérica, se destaca el libro de Salvador Mendieta, *La enfermedad de Centroamérica* (1912). La mutación intelectual de las elites de aquel período se explica también por la celebración del primer centenario de las independencias que permiten hacer un primer balance crítico, la afirmación de los Estados Unidos que cuestiona aun

más la identidad centroamericana y la contestación del liberalismo político con las ideología marxista y/o anarquista trasladada de Europa por la inmigración masiva del inicio del siglo.

La afirmación de los Estados Unidos sustituye en aquel entonces Europa. El ferrocarril interoceánico, el Canal de Panamá y la instalación de la United Fruit Company dieron una nueva fisonomía a la región y crearon las raíces de una relación de dominación externa. Como dice Pérez-Brignoli, “los intereses estratégicos, y en particular la defensa del Canal de Panamá, han constituido un leitmotiv permanente de la política norteamericana hacia Centroamérica” (Pérez-Brignoli, 2010: 146). La historia del Canal de Panamá encarna en sí la lógica cambiante de las fuerzas en Centroamérica. Empezando por los franceses a través de Ferdinand de Lesseps en 1882, fue acabado por los Estados Unidos e inaugurado en 1914. Sin embargo, desde 1903 y la firma del tratado Hay-Bunau-Varilla, los Estados Unidos ya habían instalado su caballo de Troya en el istmo.

4. La reactivación de la relación Europa/Centroamérica

La reactivación de la relación entre Europa y Centroamérica se destaca

con la declaración franco-mexicana del 28 de agosto de 1981 por la cual se reconoce la guerrilla salvadoreña, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), como una "fuerza política representativa". Esta declaración llama la atención de la opinión internacional sobre un conflicto hasta entonces poco conocido e introduce un cambio radical en el orden diplomático de la región (Parthenay 2013).

La declaración franco-mexicana dio lugar a una serie de iniciativas diplomáticas para solucionar el conflicto centroamericano y entre ellas, la iniciativa de Contadora. Esta iniciativa se inscribe dentro de un contexto de "malentendidos transatlánticos" que es aprovechado por los Estados de Centroamérica para acercarse a las naciones europeas y sustraerse a la omnipresencia del vecino norteamericano que los invade. La realidad política centroamericana se vuelve cada vez más compleja, en función de la pluralización de las influencias exteriores. Además, la iniciativa de Contadora abre la puerta a nuevas relaciones diplomáticas y económicas, ya que favorece la intensificación del diálogo con los Estados europeos, un diálogo que se institucionaliza un año más tarde con la firma de la Declaración de San José (septiembre de 1984) y bajo el liderazgo de los cancilleres alemán y belga, así como del Presidente Monge de Costa Rica.

La Declaración de San José dio luz a un proceso de diálogo político continuo entre la Comunidad europea y Centroamérica. Entre 1984 y 1989, se organizaron cinco reuniones de Jefes de Estado y cancilleres. El Diálogo de San José se institucionalizó como un mecanismo oficial de negociación permanente alrededor de una agenda común para Centroamérica (Matul & Umaña 2011: 136). En aquel entonces, "Europa también encontró en Centroamérica un posible ámbito para el desarrollo de un segundo ejemplo de integración regional que siguiera su propia experiencia" (Solís 2011: 335). Durante los primeros años de la década 1990, el proceso se ralentizó hasta unas reactivaciones en Florencia (1996) y en Madrid (2002). Desde el principio de la década del 2000, la Unión Europea está focalizada sobre tres ejes de cooperación: el apoyo al proceso de integración regional; el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil; la reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales (Comisión Europea 2003).

Sin embargo, existen muchas críticas con respecto a la construcción de una asociación birregional equilibrada y con el hecho de que la influencia política de la Unión Europea en América Central esté en retroceso y que la UE asume un bajo protagonismo (López & Morales 2006: 141). Por consecuencia, tal como para el continente latinoamericano,



Centroamérica está en búsqueda de un nuevo paradigma en sus relaciones con instrumentos y estrategias que sirvan para afrontar los retos actuales y futuros (Gratius 2013: 1) y la nueva estructuración del sistema internacional.

5. Centroamérica y la paz fría

Se pueden señalar al menos dos componentes fundamentales de reestructuración del sistema internacional en el cual el istmo centroamericano se posiciona. Sin lugar a duda, la emergencia de nuevas potencias, y en particular la China, en el sistema internacional cuestiona el poder de un actor potente y tradicional en la región: los Estados Unidos. También, el desarrollo de relaciones Sur/Sur introdujo paulatinamente una nueva lógica de acción entre los países que suelen ser clasificados como “de periferia” o “small states”.

El sistema internacional del siglo XXI se caracteriza por cuatro dinámicas sobresalientes que son la variación de la presión política de los Estados Unidos en la región, la expansión del poder chino, el bajo protagonismo de la Unión Europea y el auge de las relaciones Sur/Sur.

6. Variación de la presión política norteamericana

Sin lugar a duda, históricamente, los Estados Unidos mantuvieron durante años una mano dura sobre los países de América Latina, con particular énfasis en el istmo centroamericano. No puede ser más ilustrativo el título del libro de Carlos Fuentes: *Bajo la mirada del Halcón* (2003). Sin embargo, esta expresión de poder parece ahora cuestionable. El tiempo durante el cual solo la potencia norteamericana existía, un mundo unipolar en el cual los Estados Unidos eran la “hiperpotencia”³ desapareció con los atentados del 11 de septiembre del 2001.

Este acontecimiento dramático dio luz a una nueva escena internacional en donde los pequeños actores también tenían un poder de constreñimiento de las grandes potencias. La impotencia del poder, (Badie 2004) se había vuelto una estrategia de contestación del poder hegemónico de los Estados Unidos y también –según unos– del modelo de civilización occidental (Huntington 1996). No obstante, la consecuencia inmediata que se dio después de los atentados fue una reorientación de la diplomacia norteamericana hacia el Medio Oriente y una cierta retirada del continente latinoamericano.

3 Para retomar la expresión del ex-canciller francés Hubert Védrine.

Una de las consecuencias de esta burbuja de oxígeno para el continente fue la emergencia de líderes que se pueden calificar de "progresistas": Hugo Chávez, Rafael Correa, Lula Da Silva. La región centroamericana no es una excepción en esta dinámica. En el bloque neo-bolivariano, se insertaron Manuel Zelaya, Daniel Ortega y en menor medida el gobierno salvadoreño de Mauricio Funes. Sin embargo, a la diferencia del continente, los países centroamericanos no aprovecharon esta tendencia para fomentar políticas post-neoliberales, ni crear nuevos modelos corporativistas, ni fortalecer el aparato estatal o promover un Estado social.

7. Expansión del poder chino

Se destaca desde un poco más de una década la extensión de la presencia china en todo el continente latinoamericano y la región centroamericana no es una excepción. La República Popular de China está en búsqueda de recursos naturales y una palanca adicional de poder.

Según Urcuyo, "China busca materias primas que su industria necesita, así como alimentos y fuentes de energía. Por su parte, América Latina encuentra en China un gran mercado de elevado crecimiento para colocar su petróleo, sus minerales,

su producción agrícola, así como una fuente importante de préstamos y de inversión de capital" (Urcuyo 2014: 2)⁴.

La tradición diplomática que vincula los países centroamericanos con Taiwán desde décadas hace que China utiliza Costa Rica como "cabeza de playa" o trampolín (Urcuyo 2014) para aumentar su influencia en Centroamérica. De hecho, Costa Rica es el único país que abrió relaciones diplomáticas oficiales en 2007 con China.

La voluntad de expansión se observa a través de la frecuencia de los intercambios diplomáticos. Los viajes diplomáticos de alto nivel, presidenciales o ministeriales son un buen indicador de la dinámica de acercamiento. Por primera vez, Oscar Arias visitó al Presidente Hu Jintao en octubre de 2007 para oficializar la apertura de las nuevas relaciones diplomáticas. En noviembre del año siguiente, el Presidente Hu visitó Costa Rica y anunció con el Presidente Arias el inicio de la negociación de un tratado de libre comercio entre China y Costa Rica (entrada en vigor el 3 de agosto del 2011). Después de esta fase inicial, siguieron intercambios regulares con cada administración. Laura Chinchilla (2010-2014) fue a

4 Constantino Urcuyo, «Relaciones de China con Centroamérica: comprendiendo los intereses estratégicos y económicos de la región», Reporte Político Centroamericano No. 11, julio-diciembre 2014, p. 2.

China en agosto de 2012 y recibió la visita oficial del Presidente Xi Jinping en junio de 2013. Últimamente, el Presidente Luis Guillermo Solís (2014-2018) visitó China en el marco de una visita oficial de Estado de ocho días.

En términos comerciales, China está tomando cada vez más peso en la política comercial de Centroamérica. Se nota en particular el importante crecimiento de las exportaciones y de las importaciones. Entre 2005 y 2011, el aumento de las exportaciones no aparece claramente estadísticamente por el efecto de la crisis. Aumenta de 308 millones de USD a 327 millones de USD con un pico en 2009 con 840 millones de USD de exportaciones. Sin embargo, las importaciones triplicaron sobre el mismo período (de 1,015 a 3,517 millones de USD).

Si menos afecta las relaciones bilaterales o las relaciones comerciales del Mercado Común Centroamericano (MCCA), sí impacta la relación comercial que existe con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Hay que señalar que a pesar de no tener relaciones diplomáticas abiertas con los demás países de la región, China desarrolla en ellos numerosas actividades económicas. En Honduras se está preparando un proyecto de hidroeléctricas en los puertos de Amalapa y de Trujillo. Además, el Presidente Lobo manifestó el inte-

rés de abrir relaciones diplomáticas con la República Popular de China. En El Salvador y Guatemala existen proyectos de canal seco y construcción de infraestructuras (puertos, oleoductos, autopistas, ferrocarriles). En Panamá, existe un intercambio fuerte en particular dado la presencia de la empresa Hutchinson-Whampoa. Esta organización con sede en Hong Kong, opera en los puertos en ambos extremos del Canal de Panamá desde el 2000, a través de su subsidiaria Panamá Ports Company⁵. Por fin, en Nicaragua se está desarrollando un megaproyecto de canal húmedo, el Canal Interoceánico de Nicaragua a través de la empresa HKND.

A pesar de no tener relaciones diplomáticas normalizadas y abiertas con todos los países de la región, China actúa de manera estratégica en la región tomando como punto de entrada a Costa Rica y desarrollando paulatinamente actividades económicas a través de actores privados.

8. Bajo protagonismo europeo

Cuando se refiere a la relación Europa/Centroamérica –y como lo plantea el nuevo acuerdo de asociación– hay que fijarse sobre al menos tres

5 *Ídem.*, p.7.

aspectos: el comercio, la cooperación y el diálogo político.

Al nivel comercial, Europa representa el tercer mercado de destino después de los Estados Unidos y los países del Mercado Común Centroamericano. Según López & Morales "la insistencia de la UE en seguir condicionando el inicio de las negociaciones comerciales al avance del proceso de fortalecimiento de la unión aduanera ha despertado muchas sospechas sobre la voluntad real de la UE para concluir un Acuerdo de Asociación con Centroamérica, debido a las dificultades para avanzar en la integración regional" (López & Morales 2006: 141). En realidad, para la contraparte centroamericana, lo que resalta de la firma del acuerdo de asociación es la voluntad de gradualmente establecer una zona de libre comercio entre los dos bloques. Por otra parte, la condicionalidad del Acuerdo frente al fortalecimiento de la unión aduanera se obstaculiza a las desigualdades importantes que existen en la región y a la geometría variable en materia de cooperación política y económica.

Por otra parte, "este bajo protagonismo se ve reflejado en los contenidos de sus nuevas estrategias de cooperación para el período 2007-2013, en las que se manifiesta un desequilibrio profundo entre los desafíos identificados en la región y los medios puestos a disposición

para enfrentarlos" (López & Morales 2006: 142). El mayor problema que existe en la relación birregional es el desajuste que sigue existiendo entre los dos bloques. Se destaca ahora que no existe una convergencia real de intereses. Como lo plantea Constantino Urcuyo "si bien la agenda europea va más allá de la díada comercio, seguridad, centrándose en la unión del comercio, desarrollo y cohesión social, lo cierto es que las circunstancias geopolíticas hacen más viable esta agenda en Suramérica que en el istmo centroamericano, donde la agenda de la seguridad suramericana recibe mayor apoyo" (Urcuyo 2011: 49). En esta línea de reflexión, parece que la Unión Europea no tomó realmente en cuenta los cambios ocurridos en la subregión, lo cual explica el desfase entre las acciones de cooperación de la UE y las necesidades de la región frente a sus realidades políticas, económicas y sociales.

Además, se puede señalar el problema de fondo que es la debilidad del diálogo político existente entre los dos bloques. Talón de Aquiles del Acuerdo de asociación, la falta de compromiso político de la Unión Europea en Centroamérica es objeto de críticas fuertes. Se orientan hacia dos problemas estructurales: el problema democrático y el problema de gobernabilidad. A pesar del apoyo presupuestario, los países de la región carecen en la mayoría de



la institucionalidad necesaria para asegurar una gestión responsable y transparente de los recursos de la cooperación. También, mientras la UE se concentra sobre la inclusión y la cohesión social, así como los conceptos de pluralismo político, cabe notar que todavía “en la mayoría de los países del istmo, las organizaciones ciudadanas encuentran serias dificultades para hacer valer sus derechos ante las instituciones del Estado (...) Tampoco existen mecanismos adecuados de contraloría ni de rendición de cuentas, por lo que muchos se interrogan sobre la posibilidad de desarrollar sociedades integradas cuando amplios sectores se sienten excluidos del sistema político y económico” (López & Morales 2006: 133).

A finales de cuenta, resalta la impresión que la estrategia europea ofrece un oferta desarticulada a la “demanda” –más bien a la necesidad– centroamericana.

9. Consolidación de las relaciones Sur/Sur

Desde el inicio de la década 2000, se desarrollan relaciones entre países que pertenecen tradicionalmente a la periferia del sistema internacional. Esos países han activado nuevas formas de colaboración que permiten salir adelante y posicionarse en un sistema internacional en plena

recomposición pero que sigue siendo excluyente.

Para muchos países de América Latina, el desarrollo de las relaciones Sur/Sur, que sea con los países del continente africano o con el Medio Oriente, representa una arena privilegiada para expresar unos valores, en particular la autonomía y la soberanía, así como una aspiración contra-hegemónica. Esta dinámica coincide con la emergencia de esos líderes progresistas que se mencionan más adelante.

Los países de Centroamérica son involucrados en proyectos de cooperación con países del continente. Costa Rica se beneficia de proyectos de cooperación con Chile y Uruguay (protección social, pobreza y cohesión social, eficiencia energética, inocuidad de alimentos, turismo, industria y PYMES); Chile coopera también con Honduras en temas de seguridad, medioambiente, energía, minería y forestal; Argentina con Nicaragua en tema medioambiental; Brasil con Nicaragua en materia de agricultura, medioambiente, abastecimiento y saneamiento del agua; Uruguay con El Salvador en medioambiente; y Colombia con El Salvador en desarrollo urbano y creación de espacios públicos.

También se desarrolló un proceso de diversificación de las relaciones comerciales de los países centroameri-



canos con países del sur. De hecho, nuevas embajadas y oficinas comerciales abrieron en el Medio Oriente. En contexto de crisis económico-financiera y energética, los Estados de Centroamérica aplican una estrategia de diversificación de los intereses estratégicos para mitigar la vulnerabilidad. Al nivel diplomático, Cecilia Baeza indica en el caso del Medio Oriente, que esas nuevas relaciones son un verdadero "terreno de expresión diplomática" (Baeza 2013)⁶, aun más útil para Estados pequeños.

10. La paz fría

El nuevo sistema internacional está en plena reconfiguración al recomponerse el o los centros del poder. Más allá de los numerosos actores que han surgido en la esfera internacional, emerge un nuevo orden internacional aun pacificado pero con una alta tensión político-económica dado la rarefacción de los recursos, la multiplicación de las crisis (económicas y naturales) y la aceleración de los flujos internacionales (transnacionales).

En un sistema internacional apolar (Badie 2011), se está creando en el continente latinoamericano y parti-

cularmente en Centroamérica una configuración de paz fría. Este concepto remite a la confrontación creciente entre un lado los actores del pasado que quieren mantener su poder y del otro los nuevos actores que quieren aprovechar nuevas oportunidades. Desde el 11/09/2001, los Estados Unidos se alejaron de América Latina y trasladaron el interés diplomático, político y militar de manera casi integral en el Medio Oriente. Así, la relación estrecha y fuerte que había existido durante años los Estados Unidos y los países de América Latina estaba por cambiar.

El inicio de la década 2000 se caracteriza por una distanciamiento de los Estados Unidos, la emergencia del poder chino y la emergencia en el continente de poderes progresistas. Sin embargo, la nueva década 2010 da luz a un nuevo tipo de enfrentamiento entre potencias cuyo objeto es el continente latinoamericano.

Este nuevo tipo de enfrentamiento no es físico, ni militar. Es un enfrentamiento con alto componente político-diplomático disfrazado bajo una competición de naturaleza económica. En un sistema continental pacificado, la configuración geopolítica implica una tensión renovada entre las potencias para repartirse cuotas de poder. La relación existente entre China y los Estados Unidos en la región es de esta naturaleza. En esta

6 Cecilia Baeza, «Le rôle du Moyen-Orient dans les nouvelles relations internationales de l'Amérique latine», *Mouvement*, 2013/4 (n° 76).



configuración regional, la UE puede constituirse como una alternativa.

Después de haber presentado los componentes de la expansión china en Centroamérica, es interesante observar la reacción norteamericana al respecto. Muchas de las actividades y proyectos desarrollados por China se presentan a los Estados Unidos como una amenaza a sus intereses estratégicos en la región. Frente a su presencia histórica, constituye una invasión en su patio trasero. El proyecto de Canal en Nicaragua que compite con el Canal de Panamá simboliza esta rivalidad.

Los viajes presidenciales son buenos indicadores de esta rivalidad diplomática. A la expansión de la presencia china y de la aceleración de las visitas oficiales entre China y Costa Rica (“el trampolín en Centroamérica”), el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, organizó una visita oficial en la región. Como escribe un periodista de *El País* con respecto a la visita a Costa Rica: *“la sola presencia de Obama en este modesto país –aunque con algunas gestas memorables en su historial, como la abolición del Ejército–, para conversar con los presidentes de otras siete modestas naciones que apenas representan unas décimas del Producto Interno Bruto mundial, es una prueba de que Centroamérica tiene un valor especial para Estados Unidos”* (Caño 2013). Sin embargo,

esta visita oficial poco después de su reelección se interpreta como un interés renovado mientras la región en los últimos años había empezado a voltear la mirada hacia Asia.

Esta rivalidad se da a través de una “competición de infraestructuras”. Al desarrollar un megaproyecto en Nicaragua con el canal húmedo que permitirá conectar la costa caribe (atlántica) y pacífica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –actor cercano a la administración norteamericana– está fomentando un proyecto de carretera de “Conectividad Vial Costa Atlántica” (BID 2014)⁷. Mientras la República Popular de China está aportando una nueva fuente de financiamiento para la región, los Estados Unidos reaccionaron con un nuevo plan para Centroamérica anunciado por Joe Biden, Vice-Presidente de los Estados Unidos y con el mando de nuevas tropas norteamericanas en la región. El Comando Sur de Estados Unidos insertó por 200 días, un grupo de 280 marines. Este es el despliegue más importante en Centroamérica desde hace muchos años. Alrededor de 89 marines irán a Guatemala, El Salvador y Belice. Esas tropas participan en entrenamiento de fuerzas aliadas, lucha contra el crimen organizado y se unirán a

7 Proyecto NI-L1087 «Proyecto de Conectividad Vial Costa Atlántica», 2 diciembre 2014.

misiones de rescate en caso de desastres naturales⁸.

A pesar de tener un peso económico despreciable tanto para los Estados Unidos como para China, la rivalidad que se da entre las dos potencias demuestra todo el valor geoestratégico que tiene el istmo centroamericano. De hecho, para los Estados Unidos, la zona puede constituir una amenaza para la seguridad de su territorio nacional (migración, flujos informales, violencia) pero la zona es esencial para el control de un flujo estratégico: el comercio marítimo. Que sea por el Canal de Panamá o el Canal de Nicaragua, el istmo centroamericano es una área estratégica para quien busca la seguridad internacional, el poder económico y la influencia internacional.

11. La alternativa europea

11.1 *La ilusión china*

La emergencia del poder económico chino tiene impactos positivos para la región pero también unos negativos. La relación comercial que está creciendo con China es principalmente de tipo agro-exportador del

lado centroamericano. En cambio, el istmo importa una serie de productos de valor agregado.

El aparente "aire fresco" que ofrece la nueva relación comercial con China, presenta una serie de peligros, entre los cuales mencionaremos: la reprimarización de la economía y la desindustrialización por déficit de competitividad. Lo que queremos destacar es que a pesar de la ilusión de un poder alternativo que puede generar una diversificación de los intereses comerciales, China presenta un rostro idéntico en materia político-comercial a los Estados Unidos. La consecuencia y el riesgo de todo lo anterior es de mantener la región en una situación de vulnerabilidad y de dependencia económica frente al exterior.

Por otra parte, el caso del Canal Interoceánico de Nicaragua demuestra que los proyectos desarrollados por China en la región pueden presentar una serie de peligros mayores en términos democráticos (soberanía territorial), ambientales (ausencia de estudios de impacto ambiental) y sociales (desplazamiento, empleos, seguridad). El caso del Canal de Nicaragua es un ejemplo clásico de balance que un Estado tiene que hacer entre el desarrollo económico y la protección de su población y territorio. En democracias inestables, con aparatos estatales débiles y roídos por la corrupción y la violencia,

8 <http://www.s21.com.gt/nacionales/2015/05/26/eeuu-enviara-280-marines-centroamerica>, consultado el 24 de julio del 2015.



los beneficios de la intervención externa pueden revelarse a finales de cuenta dañinos.

11.2 La trampa estadounidense

Frente a las realidades regionales, cierto es que la agenda propuesta por los Estados Unidos para la región parece ser mas atractiva. De hecho, los niveles de violencia implican una respuesta en materia de seguridad. Es lo que Estados Unidos propuso: el Plan para la Prosperidad de Centroamérica en enero del 2014. El plan tiene el doble beneficio de atender un problema concreto e inmediato y de inscribirse en una tradición histórica de apoyo a la región.

La trampa es de reproducir realidades del pasado, es decir, la injerencia que pone en peligro la soberanía de los Estados y la dependencia técnica que aumenta la vulnerabilidad y la debilidad de las instituciones estatales.

El documento marco de la vice-presidencia de los Estados Unidos que detalla el programa *Alianza para la prosperidad* ofrece todas las señales de estos riesgos. El objetivo global se define como tal: "*The President's request aligns the resources necessary to help the leaders of Guatemala, El Salvador, and Honduras implement systemic reforms that address*

the lack of economic opportunity, the absence of strong institutions, and the extreme levels of violence that have held the region back at a time of prosperity for the rest of the Western Hemisphere" (White House 2015).

Al referirse al tercer pilar de la estrategia *-improved governance-* se dice que "*these resources will allow the United States to continue partnering with Central American governments as they make necessary reforms to their own institutions, and will draw on the expertise of the U.S. agencies and other stakeholders in the hemisphere to advance the reforms necessary to ensure the long-term effectiveness and impact of U.S. assistance"* (White House 2015). De hecho, una de las maldiciones de la región es haber siempre beneficiado el apoyo exterior, lo cual ha creado la situación actual de debilidad de las instituciones públicas y la muy baja profesionalización de los funcionarios. Esta dependencia frente a la asistencia técnica externa es una realidad de largo plazo en la región (Wynia 1970) y la estrategia para la prosperidad tiende a consolidarla.

Si los principios expuestos en las estrategias pueden ser respetables y confiables, se tendrá que notar el contexto de la decisión norteamericana de elaborar el proyecto: la

crisis de los menores. La urgencia frente a la cual responde Estados Unidos con este plan parece ser más orientada hacia la protección de su frontera que una estrategia global de desarrollo para la prosperidad de la región centroamericana. El despliegue de los soldados recientemente en Honduras –y por cuotas en todos los países del istmo– fortalece esa perspectiva.

11.3 ¿Cuál alternativa europea?

En el clima de paz fría, la UE representa para Centroamérica una alternativa política de alcances globales en un mundo multipolar (Urcuyo 2011: 66). Constituye una alternativa a la superpotencia norteamericana y una alternativa a la ilusión china.

Para Centroamérica, fortalecer el diálogo político con la UE presenta una serie de ventajas. Antes que todo, la diversificación de las relaciones económicas en el contexto de rivalidad USA/China. Esta alternativa económica tiene que considerarse seriamente después de la crisis económico-financiera que conoció Estados Unidos y que impactó fuertemente al istmo (a través de los flujos de remesas en particular). Por otra parte, la economía china comienza a conocer ciertas dificultades. En 2014, el crecimiento

económico fue de 7,4%, el peor resultado desde 1990. Muchos economistas se están interrogando ahora sobre la capacidad de sostenibilidad y durabilidad del crecimiento de la economía china. Esta desaceleración se explica por la sobreinversión en ciertos sectores económicos que se traduce por una sobreproducción; por la disminución de la mano de obra rural barata, el aumento del costo del trabajo y por consecuencia de los costos de producción; y por los constreñimientos ambientales cada vez más fuertes que se imponen a las actividades económicas. En la actualidad, la decisión de China del 12 de agosto de devaluar el yuan, que acumuló una depreciación del 3,5% en dos días, eleva la presión sobre las economías de América Latina, porque reducirá sus exportaciones de materias primas y sus ingresos de divisas (EFE 2015). Resulta que la economía europea –a pesar de la situación que impacta a Grecia en particular– ofrece un perfil menos atractivo en volumen (mercado, servicios...) pero mucho más estable.

Al nivel geopolítico, fortalecer el diálogo con la UE permite mitigar los efectos de la rivalidad de las potencias externas en la región y fomentar la integración regional. Es una apuesta sobre la consolidación de un sistema internacional multipolar con una distribución de la potencia. Sin lugar a duda, la UE ve el interés



de difundir su modelo o experiencia de integración. Con Europa, la integración centroamericana comparte una génesis fundada sobre la guerra o el conflicto armado. No obstante, no hay que olvidar que las experiencias más avanzadas y concretas de la integración europea (Comunidad Europea para el Carbón y el Acero, el Comité de acción de los Estados Unidos de Europa y la tentativa de Comunidad de Defensa Europea) nacieron en un contexto de guerra fría y fueron de gran utilidad para enfrentar la bipolaridad y posicionarse en el sistema internacional⁹. También, existe ahora una coincidencia histórica entre Europa y Centroamérica. La crisis de Suez que estalló después de la nacionalización del Canal en 1956 fue un revelador de un peligro para el equilibrio del mundo y para Europa (frente a su dependencia energética). En aquel entonces la crisis de Suez había dado luz a un motor de la integración europea (EURATOM). La configuración actual es similar. El Canal de Nicaragua podría trastornar el equilibrio del comercio marítimo internacional. Con la presencia en el istmo de dos canales que impactan de manera global la dinámica del comercio internacional, la integración se vuelve aun más necesaria para promover el desarrollo humano y la seguridad regional.

La relación con la UE permite tener vigente una agenda menos focalizada en los temas de seguridad con la promoción de un enfoque global para enfrentar los problemas estructurales del istmo centroamericano. Si se podía criticar los programas anteriores de la cooperación de la UE hacia la región, con un desajuste de los intereses, sí puede atestiguar que la UE entendió la preocupación de la región y reestructuró su oferta de cooperación. Considerando que el continente ha cambiado sustancialmente, el Programa Indicativo Regional Multianual para América Latina 2014-2020 destaca el hecho de que *“EU’s development cooperation with Latin America should be adapted to reflect new realities in the region”*. La UE está reestructurando su cooperación bilateral para concentrarse también sobre los países con más necesidades. Al respecto, Centroamérica es una piedra angular del programa de cooperación para los años 2014-2020 al ser un pilar en sí de la estrategia global. De hecho, el componente 2 (120 millones de euros) de la estrategia europea se orienta únicamente hacia Centroamérica. Por otra parte, los Estados centroamericanos sí permanecen elegibles para el componente 1 (805 millones de euros) que tiene una orientación temática también fuertemente vinculada con la región: seguridad; buena gobernanza; crecimiento y desarrollo humano; y sostenibilidad ambiental.

9 Véase las “Memorias” de Jean Monnet.

El interés de la alternativa europea viene del enfoque global de su estrategia de lucha con la inseguridad. Tomando en cuenta la realidad centroamericana, la UE promueve una estrategia que se estructura con tres perspectivas: "1) developing a shared public security agenda with the region as part of an overall political and development partnership; 2) strengthening governments' capacity to tackle insecurity while upholding human rights and boosting prevention policies; 3) fostering regional and international cooperation to deal with the transnational dimension of public security threats".

Conclusiones

Para sintetizar la reflexión de este artículo, la alternativa europea se presenta frente a una serie de factores históricos, geopolíticos e institucionales. Si se puede mencionar un motivo histórico para no reproducir realidades del pasado (intervencionismo norteamericano), existe también una motivación geopolítica ante la dinámica de reconfiguración del sistema internacional (paz fría) y en particular del nuevo posicionamiento del continente latinoamericano en el escenario global. El diálogo político fortalecido mediante el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica constituye aún más una ventana de oportunidad político-institucional para el istmo.

Bibliografía

Badie Bertrand, *L'impuissance de la puissance*, Fayard: Paris, 2004.

Baeza Cecilia, «Le rôle du Moyen-Orient dans les nouvelles relations internationales de l'Amérique latine», *Mouvement*, 2013/4 (n° 76).

BID, "NI-L1087: Proyecto de Conectividad Vial Costa Atlántica», 2014.

Fuentes Carlos, *Bajo la mirada del Halcón: Estados Unidos -América Latina post 11/09*, FLACSO Andes, 2003.

Guzmán Brito Alejandro, "La influencia del Código Civil francés en las codificaciones americanas".

Gutiérrez Ana Lucía, León Andrés, *Relaciones, Unión Europea-Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica: Editorial UCR, 2011.

Gratius Suzana, "Europe and Latin America: in need of a new paradigm", *FRIDE*, n°116, February 2013.

Huntington Samuel, "The *clash of civilizations?*", *Foreign Affairs*; Summer 1993.



- López, Hugo y José Antonio Morales, «Centroamérica y la Unión Europea: en busca de un nuevo modelo de asociación» en Christian Freres y José A. Sanahuja (coords.): América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria, Icaria, Barcelona, 2006, pp. 131-161.
- Matul Daniel, Umaña Jorge, Las relaciones de Centroamérica y la Unión Europea: desafíos para la agenda intrarregional, En Ana Lucía Gutiérrez Andrés León, Relaciones, Unión Europea-Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica: Editorial UCR, 2011.
- Mendieta Salvador, *La enfermedad de Centroamérica* (1912)
- Parthenay Kevin, L'intégration régionale en Amérique centrale, Tesis doctoral del Instituto de Estudios Políticos, París, 2013.
- Pérez-Brignoli Héctor, Breve historia de Centroamérica, Alianza Editorial. Col. Alianza América, Madrid, 1985.
- Solís Luis Guillermo, "Europa y Centroamérica: los desafíos del Acuerdo de Asociación y más allá", 2011, En Ana Lucía Gutiérrez Andrés León, Relaciones, Unión Europea-Centroamérica en el marco de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica: Editorial UCR, 2011.
- Urcuyo Constantino, "La relaciones de China con Centroamérica: comprendiendo los intereses estratégicos y económicos de la región", INCEP Reporte Político Centroamericano No. 11, julio-diciembre 2014.
- White House, "Fact sheet: Support for the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle", 2015.
- Wynia Gary, Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America, The University Winsconsin Press, 1972.

Un Acercamiento a la acción de los Órganos e Instituciones del SICA en materia de políticas regionales

Irene Díaz¹

Introducción

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional en el que se desarrolla el proceso de la Integración Centroamericana, fue creado en 1992 mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, con el objetivo de constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Para el cumplimiento de sus funciones, desde su surgimiento, el SICA fue dotado con una estructura institucional compuesta por órganos, secretarías e institucio-

nes especializadas orientadas a viabilizar el proceso de integración centroamericana como uno de los principales instrumento de desarrollo de la región.

En términos generales el SICA se caracteriza, entre otras cosas, por ser una instancia de carácter multidimensional; condición derivada de su definición como herramienta de desarrollo que se sustenta en el modelo de desarrollo sostenible promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los años 90; en este sentido, la estructura institucional del SICA cuenta con una organiza-

1 Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador y Máster en Integración Centroamericana y Desarrollo por la red de Universidades Jesuitas de Centroamérica, actualmente se desempeña como Coordinadora de Investigación y Proyección Social del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD) instancia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Anteriormente trabajó en la Secretaría General del SICA, mediante la Dirección de Integración, en temas relativos a formación y capacitación, también apoyó al Fondo España-SICA, al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA). Entre sus áreas de especialización se encuentra el proceso de Integración Centroamericana y las Políticas Públicas.



ción de sus instancias sectorializada; conocidos como subsistemas y en cada uno de estos se desarrollan las acciones, principalmente de naturaleza política, que dotan de contenido y razón de ser al Sistema.

La acción política del SICA está sustentada en el hecho de que sus órganos e instancias funcionan a través de la definición, diseño y ejecución de acciones de naturaleza política, sin embargo, no ha sido hasta mediados de la década del 2000 que estas acciones empezaron a ser orientadas hacia la generación de políticas públicas que, a su vez, posibilitan la creación de bienes públicos regionales que contribuyan al desarrollo de la región.

La estructura institucional del SICA ha sido y es objeto de críticas recurrentes de diferentes sectores, que suelen referirse a esta como una institucionalidad poco funcional, excesivamente amplia, costosa, poco eficiente e ineficaz. En este sentido se han demandado y formulado propuestas de reformas institucionales del SICA, que más allá de su alcance y metodología; no cuentan con un respaldo profundo acerca de la naturaleza de esta estructura institucional, ya que no existen estudios específicos que analicen el funcionamiento del SICA a través de su acción.

En el 2014 se elaboró la investigación denominada "La Naturaleza de la Estructura Institucional del SICA: Un Acercamiento a la Acción de los Órganos e Instituciones del SICA en materia de Políticas Regionales" en el marco de la Maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo, a continuación se presenta una adaptación de la investigación indicada orientada a identificar algunas particularidades de las acciones políticas del SICA como medio para profundizar sobre el funcionamiento de la estructura institucional del SICA.

1. Breve recorrido del SICA

La estructura institucional del SICA ha sido objeto de varios estudios y análisis, tanto de índole "oficial", es decir, que han sido impulsadas por entidades oficiales de los países miembros del SICA o del SICA mismo, como de naturaleza académica, es decir, que han sido elaborados por centros de pensamiento, universidades, institutos de investigación, etc., que también han demostrado interés en el estudio del SICA. Si bien estos trabajos no se han enfocado, necesariamente, en la estructura institucional específicamente, esta producción de conocimiento ha puesto "sobre la mesa" variables

de análisis a considerar para el estudio de los órganos e instituciones del SICA, como ha sido el caso de los trabajos realizados por Salazar y Ulate (2009) en materia de competencias de los órganos del SICA, y los estudios desarrollados por Caldentey (2009 y 2010), Santos (2010, 2014) y Caldentey, Santos y Cousinou (2014) sobre la construcción y funcionamiento del SICA.

A la fecha, el SICA, ha sido objeto de cuatro intentos de reforma institucional que han derivado en diferentes acciones, de índole política, jurídica, técnica y administrativa; con miras a hacer viable, eficaz y eficiente su funcionamiento. Estos cuatro intentos han sido identificados por Santos (2014), según se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro1
Intentos de reforma al SICA

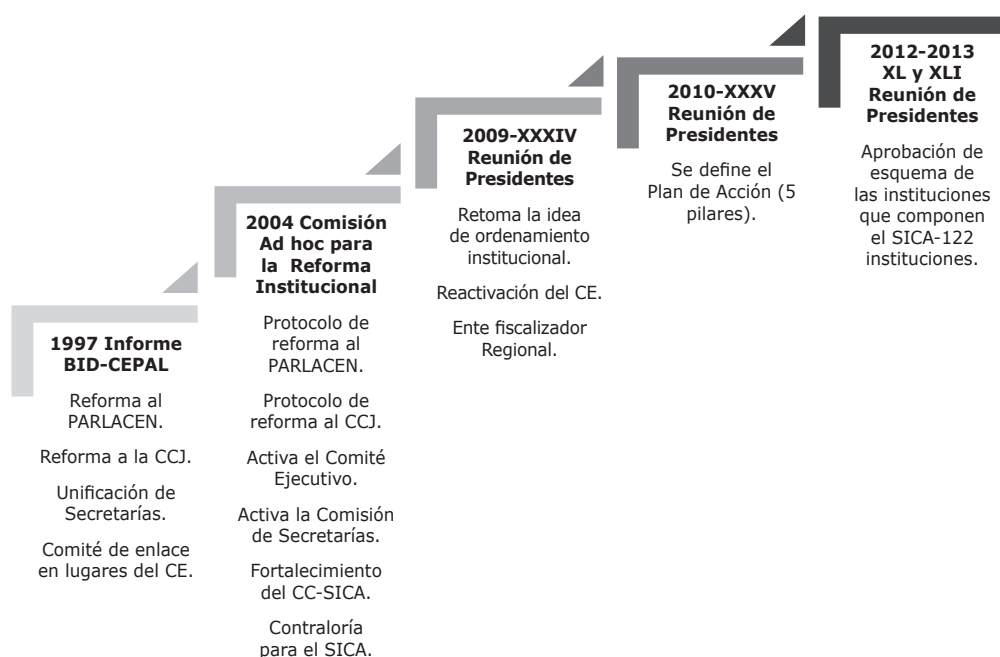
Año	Modalidad de presentación	Principios de la propuesta
1997	Reforma basada en el informe BID-CEPAL.	UNIFICACIÓN Y RACIONALIZACIÓN
2004	Reforma centrada en Comisión Ad-hoc para la reforma institucional.	COORDINACIÓN
2009	XXXIV Cumbre de Presidentes.	MODERNIZACIÓN
2012–2013	XL y XLI Cumbres de Presidentes.	¿EFICIENCIA? ¿TRANSPARENCIA? ¿PARTICIPACIÓN?

Fuente: Santos, F. (2014), Dilemas de la Integración Centroamericana: Las Propuestas de Reforma Institucional del SICA en Perspectiva. San José. ICAP.

Cada uno de estos intentos de reforma pretendió hacer un abordaje integral y completo de los diferentes elementos que debería contener una reforma institucional del SICA, alguna de ellas enfocadas directa-

mente en la estructura institucional del Sistema. De manera resumida el siguiente esquema presenta algunos de los aspectos que recogieron estos intentos de reforma en materia de órganos e instituciones.

Esquema 1 Propuestas de reforma al SICA 1996-2013. Relativos a la Estructura Institucional del SICA



Fuente: Elaborado en base a la clasificación de los procesos de reforma del SICA recogido en Santos, F. (2014), *Dilemas de la Integración Centroamericana: Las Propuestas de Reforma Institucional del SICA en Perspectiva*. San José. ICAP.

Los intentos de Reforma Institucional del SICA centraron sus propuestas de acción en "ordenar" el proceso de integración centroamericana, más concretamente en el funcionamiento institucional, es decir, en su *gobernabilidad*, en el afán de que este funcionara como un sistema en búsqueda de los objetivos definidos en el Protocolo de Tegucigalpa y demás Tratados marco. Sin embargo, los nuevos enfoques de administración pública y de gestión política y la realidad del Sistema demandan un análisis que se sustente en la *gobernanza* del SICA, es decir, que aparte de involucrar el aspecto funcional de la estructura a nivel interno, este sea "medido" por la capacidad de generar acciones de políticas públicas que a su vez faciliten bienes públicos regionales.

Como consecuencia del análisis de los intentos de reforma del SICA, en el 2001 la Secretaría General del SICA (SG-SICA), con el apoyo financiero del Fondo España-SICA, construyó un inventario de órganos e instituciones del Sistema, como una acción encaminada a ordenar la estructura institucional del SICA. Uno de los principales resultados de esta acción de ordenamiento fue un inventario de un aproximado de 142 instituciones, que se constituye en una herramienta valiosa de trabajo de la SG-SICA y del SICA en general. Sobre la base del inventario de instituciones y órganos del SICA, en

2013 el Comité Ejecutivo del SICA aprobó el reconocimiento de 122 instituciones, entre los que se encuentran órganos, instituciones especializadas, foros, redes y otras modalidades de instancias.

El SICA, con una estructura institucional de 122 instancias enfrenta grandes retos partiendo del hecho de que no se tiene certeza de cuál es la función de cada instancia en el marco del SICA (carecen de una definición de competencias y coordinación); que demanda de un presupuesto alto para mantenerse (a la fecha la mayoría de instancia maneja su propio presupuesto); que bajo la relación costo/beneficio el SICA es una instancia poco eficaz y eficiente; es decir, los resultados o beneficios que genera (incluidas las políticas públicas) son insuficientes o limitados en relación a la cantidad de recursos que demanda para mantenerse.

Para tales efectos es necesario considerar las particularidades de las acciones políticas del SICA, entre las que destacan las siguientes:

- El SICA no cuenta con una definición exacta de lo que es una política pública regional. Ante esta deficiencia, muchos instrumentos políticos o técnicos pueden ver cuestionada su condición como política, estrategia, agenda, etc.



- El SICA no tiene definido un procedimiento diferenciado de generación o formulación de acciones políticas, específicamente de políticas públicas regionales, por lo que se inclinan a adoptar procedimientos de formulación de acuerdos jurídicos o de proyectos de cooperación. En este sentido tampoco se han identificado qué órganos e instancias pueden generar, formular o ejecutar las acciones políticas dentro del SICA (definición de competencias).
 - Desde mediados de la década del 2000 se ha incrementado la cantidad de documentos de naturaleza política, algunos ellos denominados Políticas Públicas Regionales. Esta tendencia de generación de este tipo de documentos se elevó luego de su perado el período de elaboración de agendas y planes de la mayoría de consejos de ministros del SICA.
 - Existe poco conocimiento sobre la acción política efectiva del SICA. La misma SG-SICA no cuenta con datos exactos acerca de las acciones políticas que está formulando o desarrollando, y cuáles de ellas se constituyen en Políticas Públicas Regionales.
- En base a lo anterior se retoma como principal referente de identificación de las iniciativas de políticas públicas regionales la realizada por Santos, Caldentey y Cousinou (2014) en el documento "Los Modos de Ejecución de las Políticas Públicas Regionales en los Espacios de la Integración: Nuevos Instrumentos de Desarrollo para Centroamérica", tal y como se expresa en el cuadro 2:



Cuadro 2
Propuesta de catálogo de iniciativas de
políticas públicas en el marco del SICA

#	Política o estrategia	Tipología propuesta	Órgano rector	Órgano gestor	Año de inicio
1	Libre Comercio/ Unión Aduanera	Comunitaria	Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO)	Secretaría General de Integración Económica (SIECA)	1960-2008
2	Política de integración de pesca y acuicultura	Regulatoria	Consejo de Ministros de Agricultura, Pesca y Acuicultura	OSPESCA	2005
3	Mercado interior (armonización aduanera, procedimientos aduaneros, armonización arancelaria)		COMIECO	SIECA	2008
4	Acuerdo Monetario Centroamericano		COMIECO	SECMA	1999
5	Negociación conjunta de medicamentos	Distributiva	Consejo de Ministros de Salud	SECOMISCA	2008
6	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)		Consejo de Ministros de Agricultura, Pesca y Acuicultura	SECAC	2010
7	Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)		Consejo de Ministros de Seguridad, Justicia y Gobernación	SGSICA	2012
8	Política Agrícola Centroamericana	Coordinación de Estrategias e iniciativas de política	Consejo de Ministros de Agricultura, Pesca y Acuicultura	SECAC	2008
9	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS)		Consejo de Ministros de Ambiente y Desarrollo	Secretaría del Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo	2008
10	Agenda Estratégica Social de Centroamérica		Consejo de Ministros de Integración Social	Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)	2008
11	Agenda Estratégica y Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana		Consejo de Ministros de Salud	SECOMISCA	2009

Continúa...

#	Política o estrategia	Tipología propuesta	Órgano rector	Órgano gestor	Año de inicio
12	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH)	Coordinación de Estrategias e iniciativas de política	Consejo de Ministros de Vivienda	Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)	2009
13	Estrategia Regional de Cambio Climático		Consejo de Ministros de Ambiente y Desarrollo	Secretaría del Consejo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo	2010
14	Estrategia Regional de Cambio Climático (PCGIR)		Consejo de Ministros de Seguridad, Justicia y Gobernación	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)	2010
15	Estrategia de Fomento al Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana (EMPRENDE)		COMIECO	Centro Regional de Promoción de la MIPYME	2012
16	Política Cultural de Integración Centroamericana		Consejo de Ministros de Cultura	Secretaría de la Coordinación Educativa y Cultura de Centroamérica (SECECC)	2012
17	Estrategia de Sostenibilidad para la respuesta integral al VIH-SIDA		Consejo de Ministros de Salud	SECOMISCA	2012
18	Política Educativa Centroamericana		Consejo de Ministros de Educación	SECECC	2013
19	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)		Consejo de Ministras de la Mujer	Secretaría del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (SECOMMCA)	2013
20	La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032		Consejo de Ministros de Salud	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)	2013

Fuente: Santos, Caldentey y Cousinou (2014).

2. Breve descripción de la investigación

Partiendo del enfoque de Nuevo Institucionalismo², disciplina que se centra en el estudio de las instituciones bajo el principio de *institutions matters*, es decir, las instituciones cuentan y son importantes para la determinación de la naturaleza de un proceso de integración regional, en el 2013 se realizó una investigación sobre la base de tres políticas regionales del SICA:

- Política de Integración de Pesca y Acuicultura en el Istmo Centroamericano.
- Estrategia de Seguridad de Centroamérica.
- Negociación Conjunta de Medicamentos.

El enfoque neoinstitucionalista se halla, para el caso centroamericano, muy delimitado por la influencia del denominado "institucionalismo intergubernamental", que se basa en tres principios: a) negociaciones entre los gobiernos; b) tendencia a la convergencia con el mínimo común

denominador; y c) la tendencia a una obstaculización o delimitación estricta a la transferencia de soberanía (Mariscal, 2003: 211). De esta manera, el influjo intergubernamental limita la mediación de las instituciones regionales, que se supeditan a los intereses particulares y a la influencia de los líderes nacionales.

Partiendo de lo anterior se hizo necesario recurrir a tres categorías teóricas para entender el marco analítico del presente estudio:

- a) el concepto de política pública:** en el que se toma como punto de partida la definición de Política Pública brindada por el Profesor Luis Aguilar Villanueva, quien sostiene que "*Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asocia-*

2 Parte del precepto de que las instituciones desempeñan un rol mediador (*mediating role*) y no solo de meras arenas neutras en las que juegan las fuerzas políticas (Mariscal, 2003). Bajo una lógica de funcionamiento fundamentada en la teoría sistémica, se presume que "las instituciones políticas (*polity*) estructuran insumos (*inputs*) de las fuerzas sociales, económicas y política y el juego político (*politics*) y tienen un impacto consecuente sobre el resultado de las políticas (*policy outcome*)" (Mariscal, 2003).

ción con actores sociales (económicos, civiles); y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009: 14).

b) el concepto de gobernanza multinivel:

que se erige como una teoría política de integración, enfocada en un modelo de gobernanza que reconoce la existencia de múltiples niveles territoriales y, tal como lo señala Edgar Grande (2000), su comprensión funcional (...) traslada al punto central la contribución específica de actores públicos y privados a un proceso decisivo político. Un sistema de varios niveles en este sentido está constituido por arenas políticas y actores políticos formalmente independientes, pero funcionalmente interdependientes. Intentando aplicarlo al ámbito del SICA, se pueden identificar tres niveles claros que interactúan en la acción del proceso: el nivel local, el nivel nacional y el nivel regional. Cada uno de ellos es una arena política en el que a su vez interactúan una serie de actores de incidencia variada. En materia de políticas públicas la Gobernanza Multinivel, como categoría teórica, permite dar respuesta a la mezcla de construcción institucional de arriba abajo (*top-down*) y de contestación de

abajo hacia arriba (*bottom-up*) (Marks, 2000). Esta peculiaridad influye sobre la naturaleza de los órganos e instituciones regionales, debido a que a la hora de definir las distintas políticas públicas regionales se requiere establecer una relación de comunicación o articulación entre los distintos niveles.

c) el ciclo de políticas públicas:

El ciclo de las políticas públicas es una herramienta metodológica que posibilita el estudio de las políticas públicas, y que consiste en la separación de los momentos o fases de la construcción de las políticas públicas. Esta clasificación difiere según autores; sin embargo, para los fines del estudio se retoman las fases del ciclo de las políticas públicas definidas por Santos, Caldentey y Cousinou (2014) en su estudio para los Modos de Políticas del SICA, ya citado:

- “1. Identificación. Es el momento donde se identifica la demanda o la existencia del problema. Es una etapa que recae bajo la responsabilidad de los representantes políticos, que son los que cuentan con la representación de la ciudadanía.
2. Planificación y diseño. Una vez identificado el problema o la demanda, es necesario analizar la naturaleza de los mismos, sopesando pros y contras con un

horizonte de interés general y de servicio público. Es una labor liderada por la autoridad política pero realizada por la gerencia técnica, que debe convocar a cuantos actores y agentes crea convenientes para la consecución de los objetivos.

3. Decisión sobre la política. Una vez formulada la política, idealmente acompañada de una propuesta de dotación de recursos para su financiación, la política entra en los cauces institucionales que deben desembocar en su reconocimiento y sanción formal. Se trata de una labor que requiere un claro impulso político y debe contar con el apoyo y el empuje de todos los actores involucrados.
4. Implementación. El protagonismo de esta etapa corresponde a los niveles administrativos y de gestión de los órganos e instituciones involucradas. En el caso de las políticas regionales, la implementación corre a cargo de los órganos e instituciones nacionales, según el principio de subsidiariedad, de ahí la importancia de la definición de las competencias. Esta etapa es la más compleja y crucial de la política, al materializar todo el proceso anterior.
5. Evaluación. Recoge el momento de revisión, análisis y retroalimentación de la política para futuros procesos. Contempla la publicidad y la rendición de cuentas a la ciudadanía."

Bajo estas categorías teóricas de análisis enmarcadas en el Institucionalismo se desarrolla la investigación enfocada en el comportamiento de los actores que intervienen en cada una de las fases del ciclo de la Política Pública, buscan determinar su comportamiento en las diferentes arenas intervinientes (Gobernanza Multinivel) y en base a este definir las dinámicas reales de la Integración Centroamericana (Institucionalismo intergubernamental).

Sobre la metodología empleada, la investigación desarrollada fue de tipo cualitativo con un alcance descriptivo, enfocado en el comportamiento de los órganos e instituciones que conforman la estructura institucional del SICA.

Las dos variables base de la investigación la constituyen la estructura del SICA (conformada por sus órganos e instituciones) y las acciones políticas identificadas como Políticas regionales o Estrategias aprobadas desde 2000 hasta la fecha; grupo del cual se seleccionó la muestra de trabajo, a través del siguiente ejercicio de discriminación:

- a) Tomando como punto de partida el concepto de política pública de Luis. F. Aguilar Villanueva; que define cinco criterios de estricto cumplimiento para



que una acción sea denominada política pública, se realizó, en base a una observación directa de tipo bibliográfica, una tabla de cumplimiento de dichos criterios, teniéndose como resultado que cuatro de estos instrumentos cumplen con las características indicadas, a saber, la Unión Aduanera, La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA); La Política de Integración de Pesca y Acuicultura de Centroamérica y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural y Territorial. Además se incorporó el estudio de una acción política del SICA, la Negociación Conjunta de Precios de Medicamentos, de acuerdo a lo argumentado más arriba.

- b) De esta primera selección, en base a los criterios de delimitación de espacio y tiempo definidos, se seleccionaron aquellas acciones de política cuya secretaría (técnica o ejecutiva) responsable de su ejecución tenía sede en San Salvador, es así como la muestra de estudio la constituye: La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y de República Dominicana (ESCA), la Política de Integración de Pesca y Acuicultura y la Negociación Conjunta de Precios de Medicamentos.
- c) Con la muestra definida, se procedió a la recolección de la in-

formación, tomando como punto de partida el ciclo de las políticas públicas. Para tales fines se diseñó una guía de entrevista de tipo estructurada; cada una con tres partes:

- a. la primera referida a las generalidades de cada política.
 - b. la segunda enfocada en cada una de las fases del ciclo de la política pública, a través del llenado de dos cuestionarios: el primero enfocado en el proceso y la acción de la política desarrollado a través de un cuestionario con preguntas cerradas y opción de puntuar la respuesta brindada³; y un segundo cuestionario enfocado en la participación de los órganos del SICA en cada fase, a través de una hoja de puntuación de participación, puntuada del 1 al 10 en el que 1 es poca participación y 10 total participación.
 - c. La última parte de la entrevista enfocada en las dificultades y proyecciones de cada política.
- d) Las personas a entrevistar, fueron seleccionadas atendiendo a los siguientes criterios: pertenecientes o pertenecieron al órgano o instancia regional o nacional que tiene a cargo la ejecución y/o seguimiento de las acciones de la política; realizan

³ Ver anexo 1: cuadro resumen de las variables e indicadores observados en cada fase del ciclo de la política pública.

o realizaron alguna labor en alguna de las fases del ciclo de las políticas públicas.

- e) Sistematización de la información a través de las variables de estudio y las puntuaciones de cada actor.
- f) Revisión bibliográfica, en base a los documentos de cada política de la muestra de la investigación.

3. Características de acción política y rol de los actores en la Estructura Funcional del SICA

Teniendo claridad en cómo surge y se desarrolla cada acción política del SICA estudiada, se hace necesario enfocar la atención en las características de la acción política del SICA y en el rol de los actores intervinientes en cada momento de su desarrollo.

La formulación, aprobación y ejecuciones de acción del SICA, como se ha mencionado anteriormente, no cuentan con un procedimiento definido, es por ello que cada acción política, según sector y alcance, cuenta con su propia dinámica de desarrollo.

Este acápite evidencia de manera general los actores y su rol en las

acciones políticas del SICA, en cada una de las fases del ciclo de la política pública, tomando como referencia los resultados emanados de la investigación⁴.

3.1 Fase de identificación de la Acción Política/ Política Pública

La fase de identificación de la acción política comprende, según Santos Carrillo (2014), "el momento donde se identifica la demanda o la existencia del problema. Es una etapa que recae bajo la responsabilidad de los representantes políticos, que son los que cuentan con la representación de la ciudadanía".

En el marco del SICA se presupone que se parte de una identificación de problemas comunes de la región (sin que signifique la suma de problemas de los países miembros); y que cada Estado ha identificado que puede abordarse de mejor forma desde un ámbito regional en lugar de un ámbito nacional.

Partiendo de los criterios de origen, autonomía, innovación y alcance; se definen las características de la fase de identificación de los problemas regionales sobre los cuales se han diseñado las acciones políticas.

⁴ Ver anexo 1: Tabla resumen de los puntajes resultado de la investigación, por variable e indicador.

Bajo la variable de **origen** a nivel regional las acciones políticas parten de una decisión a nivel regional para posteriormente bajar a los niveles nacional y local, es decir, predomina una construcción de política *top-bottom*.

En un ámbito de integración; la decisión es tomada por los Estados representados principalmente en los Consejos de Ministros, sin embargo, en toda esta fase convergen actores y factores, que determinan el abordaje o no de determinada problemática regional. Tal como se mencionó, en el SICA la decisión de tratamiento de un problema común, en principio recae en el Consejo de Ministros del sector, pero existen casos en que la identificación se ha realizado en el marco de un Organismo Internacional o de Foros regionales, que no pertenecen a la institucionalidad del SICA, como fue el caso de la Negociación Conjunta de Medicamentos identificado en una Reunión del Sector Salud de Centroamérica (RESSCAD) y el caso de la Política de Integración de Pesca y Acuicultura identificado en el marco del CIRSA.

Con respecto a la variable de **autonomía**, referida a la influencia de agentes externos al SICA en la identificación de los problemas a nivel regional, la orientación es a reconocer la influencia de agentes externos a la institucionalidad regional sobre la determinación de algunos

problemas a abordar; estos actores principalmente son la Cooperación Internacional y Organismos Internacionales sobre todo del Sistema de Naciones Unidas.

En un entorno regional o internacional, los niveles de interrelación y de codependencia entre los actores son altos, en el marco del SICA, esto se evidencia al momento de priorizar los problemas a tratar y las estrategias a definir; no obstante, se reconoce que los problemas identificados, a pesar de la influencia de otros agentes, sí son de prioritaria atención para la región; en este sentido se presenta una compatibilidad entre las prioridades de los actores.

Sobre la variable de **innovación** la tendencia es a considerar que la fase de identificación parte de problemas que ya se están tratando al interno de los países; pero que su abordaje regional es una acción novedosa; en este sentido, prevalece la opinión de que las acciones regionales pueden calificarse como de **creación** en un contexto regional; ya que en la mayoría de casos no existe un antecedente de acciones similares desde un marco de integración regional.

Esta característica de las acciones regionales del SICA, demanda posteriormente de la creación y diseño de nuevas estrategias, mecanismos e instrumentos que le permitan atender la problemática identificada;

en este sentido el SICA recibe una alta demanda a nivel técnico para la construcción de estas acciones.

En la mayoría de casos la acción política parte de una decisión que no tiene claridad en el diseño y ejecución para su desarrollo, y es en línea, que posteriormente la institucionalidad regional se atribuye esta tarea para viabilizar las acciones.

En referencia a la variable de **alcance**, la totalidad de las acciones del SICA parten de la definición de un problema de **alcance regional**; en este sentido las acciones regionales se justifican como respuesta a una amenaza o demanda de todos los países miembros. La correcta identificación de un problema con esta característica demandará de un posterior diseño de la estrategia de solución de varios niveles por lo que la definición de competencias se torna un factor clave.

Cabe señalar que en algunos casos las acciones regionales son concebidas como tales (regionales) aunque al momento de hacer efectiva su implementación no todos los Estados del SICA cumplan con los compromisos adquiridos.

En términos generales, la decisión primaria de abordaje de una problemática en el ámbito regional la tienen las carteras ministeriales sectoriales de cada país; que parten de

una necesidad identificada y abordada internamente; y sobre el cual se reconoce la necesidad de que dicha problemática sea tratada, de manera complementaria, desde un marco más amplio.

En la fase de identificación, dependiendo del caso, algunas Secretarías de los Consejos de Ministros, pueden jugar un rol clave en el posicionamiento de determinado tema; pero para ello deben de contar con un entorno favorable que posibilite un apoyo político para que el abordaje de este a nivel regional, sea identificado como necesario o vital al interno de cada país.

En ninguno de los casos de acción política del SICA intervino otro órgano del Sistema, más allá de los Consejos de Ministros; pero hay que destacar el caso particular de la ESCA en cuya reformulación el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tomó el liderazgo sustituyendo el liderazgo e iniciativa de la comisión de Seguridad de Centroamérica.

Otros actores con incidencia en este proceso son la Cooperación Internacional y Organismos Internacionales, principalmente del Sistema de Naciones Unidas; ya que son actores con gran capacidad de influencia por sus recursos financieros y técnicos. Aunque la tendencia es a que estos actores se rijan por los principios de la eficacia de la ayuda y en este



sentido deben alinearse a las prioridades definidas por los socios para cooperar.

Actores intervinientes en la fase de identificación de las acciones políticas del SICA:

- A nivel regional, institucionalidad del SICA:
 - ✓ Consejos de Ministros.
 - ✓ Secretarías de los Consejos de Ministros.
- A nivel Nacional:
 - ✓ Ministerios sectoriales o agencias gubernamentales sectoriales.
- Otros actores:
 - ✓ Agencias de Cooperación Internacional.
 - ✓ Organismos Internacionales.

3.2 Fase de diseño de la Acción Política/ Política Pública

Después de identificado el problema a abordar, se procede a la fase de diseño de la acción política a desarrollar, en esta fase "es necesario analizar la naturaleza de los mismos, sopesando pros y contras con un horizonte de interés general y de servicio público. Es una labor liderada por la autoridad política pero rea-

lizada por la gerencia técnica, que debe convocar a cuantos actores y agentes crea convenientes para la consecución de los objetivos" (Santos Carrillo, 2014).

En esta fase, las variables observadas se enfocaron en las competencias, Marco Jurídico Planificado, tipo de competencias, participación de grupos de interés, participación de órganos intergubernamentales, participación de órganos consultivos de SICA, marco institucional de implementación, objetivos, mecanismos de financiación, mecanismos de evaluación mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En materia de **competencias y tipo de competencias**, las acciones políticas se construyen teniendo en cuenta los diferentes niveles de intervención (regional y nacional), sin embargo, las competencias de los actores intervinientes o participantes en cada uno de los niveles, en la fase de diseño se consideran explícitas en relación a que existe una conciencia de que cada uno de los actores tienen un rol en la política; pero de manera general estas no están claramente definidas, aunque sí evidencian la necesidad de que estas sean compartidas entre lo regional y lo nacional. Esta tendencia pone en relieve el carácter intergubernamental del proceso de integración centroamericano; orientado más hacia políticas regionales

de tipo distributiva o coordinada, en las que el control la mantienen los Estados; que da como resultado que los tipos de competencia que prevalecen al comento de la construcción y diseño de las políticas sean de tipo **coordinadas** y **compartidas**.

En esta lógica, existe una orientación a considerar, que la acción política da paso a la generación de un **marco jurídico vinculante**, ya que establece compromisos para cada actor, principalmente a los Estados, pero al contrastarlo con la fase de implementación de la acción, se evidencia que esta capacidad es bastante limitada.

Sobre las variables referidas a la **participación**; en relación a los **grupos de interés**, que comprende a la academia, sociedad civil, organismos internacionales y organismos de cooperación, los niveles de participación son variados, principalmente por que los organismos internacionales y de cooperación cuentan con mayor participación en las acciones políticas; esencialmente a través del financiamiento de expertos contratados para el diagnóstico o diseño de la acción política o de espacios de cooperación y diálogo de los expertos técnicos nacionales que han sido delegados por sus países para estas tareas. La academia y la sociedad civil no cuentan con participación en esta fase de las acciones políticas. De manera conjun-

ta, la participación de los grupos de interés se valora como **inexistente**, considerando que su participación en esta fase es nula; mención particular merece la política de pesca que sí contó con la participación del sector pesquero de la región, pero fue una consulta focalizada en los actores de ese sector.

Sobre la **participación** de las **agencias intergubernamentales**, nuevamente los niveles varían según sector y acción política; sí se evidencian que en la mayoría de casos las entidades gubernamentales que directamente abordan una problemática participan del diseño de las acción política, como el caso de la Negociación Conjunta de Medicamentos, en la que además de los ministerios de salud participaron las cajas de seguridad social; y de igual forma en el caso de la Política de Integración de Pesca y Acuicultura; en el que participaron las autoridades pesqueras y los Ministerios de Ambiente. Para el caso de la ESCA, cuya temática principal es la seguridad democrática y demanda de una amplia participación de los sectores fiscal, policial y judicial; la participación de las agencias intergubernamentales del sector quedó limitada; ya que este proceso concentrado y coordinado desde los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país; por lo que la participación se considera limitada en el sentido de involucrar a los actores implica-



dos directamente. En este sentido la participación de las agencias intergubernamentales se define como **amplia** ya que la opinión de estos actores se considera vinculante en esta fase de diseño de las acciones políticas.

Para el caso de la **participación** de los **órganos consultivos del SICA**, entiéndase el Comité Consultivo del SICA y el Comité Consultivo del Subsistema Económico del SICA; se puede afirmar que esta es **inexistente**; solamente en el caso de la ESCA formulada en el 2011, este órgano tuvo una participación que no determinó la formulación de la acción política.

Atendiendo la variable de **objetivos** se puede afirmar que las acciones políticas del SICA sí cuentan con objetivos **definidos** al momento de ser diseñadas; esta condición se relaciona íntimamente con la identificación del problema a abordar y en la totalidad de los casos es en esta fase que las acciones políticas se vinculan al marco del SICA, aunque hayan sido concebidas fuera de este.

Sobre los **mecanismos de financiamiento** de la acción política; en esta fase se planifica sobre la base de recursos supuestos, tanto nacionales, es decir, propios de cada Estado, como de cooperación a nivel regional; sin embargo, al momento

del diseño **no se cuenta con los recursos definidos** para la implementación; aunque ya se encuentre identificadas las posibles fuentes de financiamiento. Es importante destacar que ya en esta fase de la acción política se requiere de la gestión de recursos financieros para el diseño mismo, en el marco del SICA, toda esta fase suele ser financiada con recursos de la cooperación internacional.

Los mecanismos de **evaluación, transparencia y rendición de cuenta** tampoco se encuentran definidos en esta fase de la acción política; se prevé su incorporación como un requisito *sine quanon* pero **no se definen** ni concretan acciones en ese sentido.

En esta fase la participación de los Consejos de Ministros sigue siendo vital pero ya recae sobre las Secretarías Técnicas o Ejecutivas la ejecución de las acciones de diseño, sobre todo en la coordinación de los expertos técnicos contratados o de los países; y la gestión de recursos para facilitar los espacios de trabajo, contratación de expertos y realización de reuniones de gestión de más recursos para la ejecución de la acción política.

Tal como se mencionó anteriormente, en esta fase el peso de la Cooperación Internacional se hace más notorio; en este sentido se plantean

dos posibles causas de esta tendencia, la primera relacionada al hecho de que en esta fase la acción política recae en un porcentaje alto en una Secretaría del SICA, cuyo presupuesto para funcionamiento y ejecución de acciones depende en un 80% de recursos de la Cooperación Internacional y por lo tanto las acciones políticas caen en esta lógica; la segunda es que los Estados no prevén partidas presupuestarias para acciones regionales, en este sentido el aporte que se brinda es a nivel técnico, a través del apoyo de personal técnico perteneciente a sus instancias nacionales.

Otro actor a descartar en esta fase es la Secretaría General del SICA, que da un acompañamiento a través de la Asesoría Jurídica; pero esto se condiciona a que la Secretaría del Consejo de Ministros haga la consulta correspondiente. De igual manera en esta fase se destaca la participación de los expertos en los que recae la elaboración de las propuestas de acción; que son los actores que demuestran más conocimiento y competencias sobre la acción política.

En la fase de diseño de las acciones políticas los actores intervinientes son:

- A nivel regional, institucionalidad del SICA:
 - ✓ Consejos de Ministros Sectoriales.

- ✓ Secretarías de los Consejos de Ministros Sectoriales.

- ✓ Secretaría General del SICA.

- A nivel Nacional:

- ✓ Ministerios y agencias gubernamentales.

- ✓ Expertos técnicos de los ministerios sectoriales.

- Otros actores:

- ✓ Agencias de Cooperación Internacional.

- ✓ Consultores y expertos.

3.3 *Fase de decisión política*

Santos Carrillo (2014) señala sobre la fase de decisión política que "una vez formulada la política, idealmente acompañada de una propuesta de dotación de recursos para su financiación, la política entra en los cauces institucionales que deben desembocar en su reconocimiento y sanción formal. Se trata de una labor que requiere un claro impulso político y debe contar con el apoyo y el empuje de todos los actores involucrados".

En base a los resultados del análisis de las acciones políticas estudiadas; se afirma que la decisión política que aprueba y da respaldo institucional

la da el **Consejo de Ministros del ramo**; con esta aprobación la acción puede empezar a ejecutarse. En esta fase la participación del Comité Ejecutivo y de la Reunión de Presidentes es nula.

Si bien no existe un mecanismo definido de aprobación política de estas acciones; a criterio del Asesor Jurídico del SICA; se debería seguir la misma lógica de aprobación de mandatos del SICA; es decir, que siga una ruta que surja desde el Consejo de Ministros, cuente con la asistencia del SICA, pase por el análisis y aprobación del Comité Ejecutivo del SICA; para su posterior análisis y aprobación por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; para la aprobación de la Reunión de Presidentes y posterior a eso que se inicie la ejecución de la acción.

La realidad demuestra que las acciones políticas llegan a la Reunión de Presidentes después de haber iniciado la ejecución, y ya en marcha son recogidas por la agenda del máximo órgano del SICA, como una forma de validar o dar un respaldo adicional a la acción.

En esta fase se vuelve a destacar el rol de las Secretarías Técnicas y Ejecutivas de los Consejos de Ministros que usualmente son las que generan los espacios de negociación para la aprobación de la acción y atienden a las formalidades que el SICA de-

manda para que la Reunión de Presidentes incorpore en su agenda la acción.

En la fase de decisión de la acción política los actores intervinientes son:

- A nivel regional, institucionalidad del SICA:
 - √ Consejos de Ministros Sectoriales.
 - √ Secretarías de los Consejos de Ministros Sectoriales.
- A nivel Nacional:
 - √ Ministerios y agencias gubernamentales.

3.4 Fase de implementación o ejecución

La fase de implementación o ejecución según Santos Carrillo (2013) se caracteriza por que "el protagonismo de esta etapa corresponde a los niveles administrativos y de gestión de los órganos e instituciones involucradas. En el caso de las políticas regionales, la implementación corre a cargo de los órganos e instituciones nacionales, según el principio de subsidiariedad, de ahí la importancia de la definición de las competencias. Esta etapa es la más compleja y crucial de la política, al materializar todo el proceso anterior".



Bajo esta lógica para el abordaje de esta fase de la acción política se observaron las siguientes variables: Agenda (ejecución), capacidad coercitiva (relacionado al cumplimiento), incorporación de acuerdos normativos, participación de los gobiernos nacionales y la participación de los grupos de interés.

En referencia a la variable relativa a la **ejecución de la agenda** en la mayoría de los casos esta se presenta como una agenda **en ejecución**; en esta línea, es importante destacar que las acciones políticas comprenden a su vez una serie de acciones índole técnica y administrativa a nivel regional, nacional y local. En conclusión, la ejecución regional está supeditada a la ejecución a nivel nacional y local; y esta variable determina los tiempos de cumplimiento de la agenda prevista. A pesar de lo anterior las agendas definidas no detienen su ejecución.

Es importante señalar que en esta fase es donde se evidencian las dificultades y obstáculos de la ejecución de la acción política; y es en este momento que surgen las necesidades de replantear acciones y estrategias, para el cumplimiento de los objetivos; en esta dinámica se presentan períodos de "inestabilidad" de la actividad, o se plantean más acciones de planificación que pueden dilatar la ejecución de la agenda prevista.

Sobre la **capacidad coercitiva** de las instituciones regionales para hacer que los Estados miembros del SICA cumplan con sus compromisos dentro de una acción política regional, los resultados de la investigación comprueban que esta oscila entre **las categorías de bajo o inexistente**; cabe destacar que hay acciones que han incidido en el cambio de procedimientos y trámites al interno de los países y de esta forma facilitan el cumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel regional, pero en términos generales no existe forma de "obligar" a los Estados a que cumplan los compromisos y dependerá de su voluntad (la voluntad de los tomadores de decisión a nivel nacional) cumplir.

Como se mencionó anteriormente existen casos en los que la acción política regional logra ser incorporada por los estados no solo en sus declaraciones, sino en sus procedimientos y hasta legislaciones; esta característica fue observada a través de la variable denominada **Incorporación de Acuerdos Normativos**; la que se hace necesario dividir en dos categorías; ya que a nivel de procedimientos técnicos y administrativos esta capacidad se evalúa como **amplia** a nivel de incorporación en legislaciones esta se define como **parcial**. En este sentido se deduce que a nivel técnico y administrativo existe un mayor margen de adopción de proce-



dimientos regionales, sin embargo, a nivel político y jurídico esta incorporación es más lenta.

En referencia al **involucramiento de los gobiernos nacionales**, referido a la asignación presupuestaria para la ejecución de la acción política regional; conviene destacar que más allá de la cuota que cada país aporta las Secretarías Técnicas o Ejecutivas, para la fase de ejecución se mantuvo la tendencia de que los Estados no prevén partidas presupuestarias para la acción regional; sin embargo, si se reconoce que a nivel de participación de los funcionarios y expertos técnicos las instancias intergubernamentales sí dan una especie de contrapartida, que si bien no está contabilizada o medida, se reconoce como aporte de los estados y en este sentido la participación se evalúa como **parcial**.

Acerca de la variable relativa a la **participación de los grupos de interés** en esta fase de la ejecución la participación se plantea como **amplia**; y en este marco se debe considerar que la participación de estos grupos se da, en tanto la acción política tenga efectos directos sobre sus intereses, como por ejemplo, la participación de las organizaciones de pesqueros o empresarios de la pesca en la Política de Integración de Pesca y Acuicultura; o la participación de las empresas farmacéu-

ticas en la Negociación Conjunta de Medicamentos. En referencia directa a los órganos consultivos de SICA que aglutina a la sociedad civil (CC-SICA, CCIE) su participación no es evidenciada.

En esta fase de la acción política se evidencia siempre el liderazgo de las Secretarías Ejecutivas o Técnicas de los Consejos de Ministros; y un acompañamiento más notorio de parte de la Secretaría General del SICA. También en esta fase es cuando usualmente los responsables de la ejecución de las acciones políticas a nivel regional buscan un respaldo del más alto nivel; en algunos casos para validar la acción o para intentar evitar obstáculos de ejecución a lo interno de los países. Es en este momento que las acciones políticas suelen incorporarse a la agenda de la Reunión de Presidentes.

Bajo esta lógica de aprobación de los mandatos presidenciales del SICA, el Comité Ejecutivo y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores toman acción sobre las acciones políticas del SICA; en la mayoría de casos para dar su visto bueno para que los Presidentes puedan incorporarlo en su agenda. La participación del PARLACEN y la CCJ no se evidencia.

Como prueba de lo anterior, y en referencia directa a las acciones políticas estudiadas, los mandatos

presidenciales van orientados a felicitar, instar o recibir con beneplácito los informes de ejecución de estas. No se reconoce una instrucción directa o un lineamiento claro que determine la ejecución de las acciones políticas.

Un actor clave para la ejecución de las acciones regionales es la cooperación internacional, que adquiere especial relevancia en esta fase, ya que el financiamiento de la ejecución en su mayor parte se realiza con fondos de la Cooperación Internacional; en esta lógica la ejecución depende en un porcentaje considerable de la participación de este actor. No se puede dejar de lado que en algunos casos el porcentaje de apoyo de la cooperación va en descenso y ante estos las instituciones ejecutoras regionales buscan alternativas de financiamiento y sostenibilidad de la acción; sin embargo, a la fecha la dependencia de los recursos de la cooperación es considerable.

En la fase de implementación de la acción política los actores intervinientes son:

- A nivel regional, institucionalidad del SICA:
 - ✓ Consejos de Ministros Sectoriales.
 - ✓ Secretarías de los Consejos de Ministros Sectoriales.

- A nivel Nacional:
 - ✓ Ministerios y agencias gubernamentales.
- Otros actores.
 - ✓ Cooperación Internacional.

3.5 *Fase de evaluación y rendición de cuentas*

La fase de evaluación según Santos Carrillo (2013) "recoge el momento de revisión, análisis y retroalimentación de la política para futuros procesos. Contempla la publicidad y la rendición de cuentas a la ciudadanía."

Las variables observadas para esta fase fueron las referidas al alcance, cumplimiento, utilidad y transparencia y rendición de cuentas. Es importante destacar que si bien las acciones políticas suponen la existencia de acciones y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas; la ejecución de estas inicia sin tener claridad de cómo se realizarán, por lo que usualmente se definen y concretan sobre la marcha.

Tomando en cuenta lo anterior, sobre la variable referida al **alcance** de las evaluaciones, la totalidad de las acciones a la fecha consideran que las evaluaciones pueden concentrarse en actividades; por lo que ya se pueden realizar evaluaciones de **ejecución**; sin embargo, nin-



guna de las acciones estudiadas ha emprendido un ejercicio de este tipo, si no que se encuentran diseñando las bases para realizar dicha acción.

En referencia al **cumplimiento** de la agenda, las respuestas varían según la acción política, pero en términos generales oscilan entre un margen de cumplimiento **alto y medio**, basados en el cumplimiento de las actividades de los actores a nivel regional; pero a nivel nacional el cumplimiento de la agenda se mantiene como **medio** ya que las acciones demoran más tiempo en concretarse.

Sobre la **utilidad** de las evaluaciones realizadas (principalmente orientadas a actividades) se define como **alta**, ya que sus resultados son fundamentales para las nuevas acciones de ejecución; en todos los casos los resultados de los mecanismos de seguimiento y evaluación implementados, por simples que sean, son utilizados para la corrección de errores y mejoras en la ejecución de la acción política.

Acerca de los **mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**, aplica la misma observación que para las evaluaciones; estos mecanismos se construyen sobre la marcha, sin embargo, ninguna de las acciones políticas estudiadas ha realizado un proceso

formal de rendición de cuentas; sin embargo, las acciones de divulgación a través de medios sociales y los informes de ejecución presentados a los Consejos de Ministros y a la Secretaría General son considerados como parte del proceso de rendición de cuentas. De igual manera, se suelen incluir como actividades de este tipo las auditorías financieras que realiza el Consejo Fiscalizador Regional (CFR) a las instituciones cuyos fondos son administrados por la SG-SICA. Es por lo anterior que las respuestas brindadas sobre esta transparencia y rendición de cuentas se inclinaron por catalogar entre las categorías de **media y baja** la realización de acciones de este tipo, ya que estas no se realizan de una forma sistemática y planificada.

En esta fase de la acción política dos actores se destacan: las Secretarías de los Consejos de Ministros y la Cooperación Internacional; los primeros al ser los responsables directos, ante su consejo y demás actores, de la realización de acciones que garanticen la transparencia y rendición de cuentas de la acción política; y los segundos por que condicionan y de alguna forma imponen qué acciones de este tipo se realicen; ya que cada cooperante exige un ejercicio de evaluación y de rendición de cuentas del apoyo brindado.

Lo anterior es un riesgo cuando no se cuenta con un mecanismo definido, ya que al tratar de atender los requerimientos de cada cooperante puede generar una carga adicional a las Secretarías de los Consejos Ministeriales, que deben atender a los diferentes formatos y modalidades de evaluación de la Cooperación Internacional.

En la fase de la evaluación y la rendición de cuentas de la acción política los actores intervinientes son:

- A nivel regional, institucionalidad del SICA:
 - √ Secretarías de los Consejos de Ministros Sectoriales.
- A nivel Nacional:
 - √ Ministerios y agencias gubernamentales.
- Otros actores.
 - √ Cooperación Internacional.

3.6 Rol de los actores en las acciones políticas del SICA

Las acciones políticas del SICA poseen características que les otorga el entorno regional político, jurídico e institucional del SICA.

Después de identificadas las tendencias que caracterizan las acciones políticas del SICA, es necesari-

rio describir el rol de los actores de incidencia en el desarrollo de estas acciones.

Tal como se mencionó en los apartados anteriores el órgano del SICA que presenta mayor actividad en el desarrollo de las acciones políticas del SICA, son los **Consejos de Ministros Sectoriales**; este órgano funge como decisor, ejecutor y evaluador de las acciones políticas y en conjunto con su **secretaría sectorial o dirección** (en el caso de la ESCA) soportan el mayor peso de todo el proceso de la acción política. Las secretarías sectoriales son las principales responsables de la **comunicación e interlocución de los actores tanto a nivel regional, nacional y local**.

Siempre a nivel regional, destaca la participación de la **Secretaría General del SICA** como asesora jurídica y gestora administrativa; en este sentido, la SG-SICA es un **órgano facilitador de la gestión y acción política**, no obstante, el rol de coordinación del Sistema, que le asigna el Protocolo de Tegucigalpa, aun no lo cumple en su totalidad. En todo el ciclo de las acciones políticas del SICA, la **Reunión de Presidentes**, interviene para **validar y dar un respaldo adicional a la acción política**; su papel es importante cuando las acciones tienen períodos de estancamiento o presentan dificultades de ejecución; y

el respaldo a más alto nivel permite desentramar algunas acciones, aunque no garantiza la correcta ejecución de la acción y tampoco determina la aprobación ni ejecución inicial de las acciones políticas, que usualmente inicia con la decisión de los Consejos de Ministros.

Un actor de gran peso es la **Cooperación Internacional**, actor que viabiliza la ejecución a través de la asignación de los recursos; aunque se reconoce que en algunos casos su papel ha trascendido y determinado las modalidades de ejecución sobre todo en materia de evaluación y rendición de cuentas; y en esta lógica, también se convierte en un actor que **asesora y algunas veces determina la ejecución de las acciones políticas**.

Otros actores que juegan un rol de asesoría y **principalmente en el diseño determinan la acción política**, son los **expertos y consultores**; en esta fase se hace necesario mencionar que algunas acciones políticas demandan de la contratación de expertos para realizar los diagnósticos, las consultas y el diseño de las acciones políticas; estos consultores, en la mayoría de casos son financiados con fondos de cooperación, hecho que en mayor o menor medida puede incidir en la definición de las acciones políticas. Pero también existen casos en los que el rol asesor técnico lo tienen los

expertos reunidos en comisiones técnicas, conformadas por expertos que cada ministerio pone a disposición; en este sentido las opiniones emitidas ya recogen las opiniones técnicas de país.

Bajo la misma lógica a **nivel nacional** los **Ministerios o Carteras ministeriales del ramo** (sector en cuestión) son los principales actores en la **gestión y ejecución de las acciones regionales a lo interno de cada país**. Al tener a las carteras ministeriales como protagonistas a nivel nacional, la coordinación interministerial en algunos temas se vuelve importante principalmente, para el trabajo regional, con el Ministerio de relaciones exteriores y presidencia del país; ya que la correcta comunicación posibilita la incorporación de temas en las agendas presidenciales y de alguna forma hace viable su ejecución.

A nivel local, resulta más complicado, evidenciar a los actores intervinientes; sin embargo, algunas acciones políticas permiten observar la participación de la **sociedad civil organizada o empresa privada**, pero su participación dependerá de la relación del tema que la acción política aborda, la estrategia de **ejecución** de estas (si necesita de esos actores para ejecutarla) y la relación de estas organizaciones con el tema.

En términos generales en las fases de la acción del SICA se puede visualizar de la siguiente forma:

Conclusiones

- Las acciones políticas del SICA son la principal expresión del funcionamiento del Sistema con más de 20 años de funcionamiento. A nivel instrumental las acciones políticas son las respuestas que el sistema político del SICA (incluida su estructura) dan a las demandas de los actores (principalmente los Estados) y en este sentido son uno de los principales recursos de medición de la eficacia y eficiencia del SICA.
- Los Organismos de Cooperación Internacional intervienen de una manera directa en las acciones políticas del SICA tanto que pueden llegar a determinar a nivel técnico y financiero la ejecución de las acciones. La capacidad de incidencia en el triángulo primario depende en gran medida de los recursos con que se cuentan para implementar la acción y la cantidad de socios; así como la claridad de las prioridades a atender.
- Las acciones políticas del SICA son predominantemente de tipo *top-bottom*, ya que parten de la premisa de que las consultas a nivel local y en terreno la realizan los gobiernos nacionales. Su principal objetivo es la definición de prioridades y el ordenamiento de las acciones que desarrolla el SICA sobre determinado tema.
- Las acciones políticas del SICA son diseñadas en base a objetivos claros, sin embargo, el alcance de estas no llega a definir las competencias de los actores intervinientes; en esta lógica la tendencia es a concentrar las acciones en un solo órgano a nivel regional; el Consejo de Ministros, que al ser tantos (18 a la fecha) y al no tener un órgano coordinador efectivo, las acciones pueden tender a dispersarse y generar un desorden o saturación de la institucionalidad regional.
- La limitante de los recursos, principalmente financieros, deja al SICA en un estado vulnerable al momento de ejecutar las políticas regionales. En su mayoría los recursos con que se implementan vienen de la Cooperación Internacional, y en este sentido este actor tiene un gran poder de incidencia sobre las estrategias definidas para abordar los temas regionales.



- Existe la necesidad de establecer un procedimiento de la construcción de la agenda de la Reunión de Presidentes del SICA, y de aprobación de las acciones políticas del Sistema; que parta de una correcta identificación del problema a abordar y las competencias del SICA para intervenir y cómo intervenir en determinada acción.
- Los niveles de cumplimiento de la ejecución dependen en gran manera de la ejecución nacional; en este sentido que el poder de decisión se concentre a nivel ministerial y no baje a un nivel local, reduce el nivel y la capacidad de acción de las acciones políticas regionales. En esta lógica involucrar a más actores en el diseño y ejecución de las acciones es necesario para de alguna manera mejorar los niveles de ejecución y recibir una retroalimentación efectiva de la acción para perfeccionarla.
- La ausencia de mecanismos definidos de evaluación y rendición de cuentas del SICA, limita la capacidad del propio Sistema de perfeccionar su actividad política y justificar la necesidad de una determinada acción a nivel regional.
- Para las acciones regionales efectivas del SICA, un andamiaje institucional tan grande y complejo

es innecesario; para determinar cuáles instancias son necesarias; estas deben de evaluarse en base a la acción regional y los bienes públicos regionales que generan.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que la gobernabilidad del SICA, en relación a la definición de la agenda recae en la Reunión de Presidentes pero a nivel de acción la definen los Consejos de Ministros, existiendo problemas de coordinación entre ambos actores, evidenciado por la brecha existente entre la agenda del SICA y las acciones que este realiza. En este sentido las pautas de gobernabilidad del SICA las definen de gran manera los Consejos de Ministros, que en conjunto con las secretarías sectoriales y los ministerios de cada país definen la forma de relación del SICA con el entorno; es a este nivel que se concentra la capacidad de acción del SICA y donde se evidencian los desafíos de funcionamiento de este como herramienta de desarrollo de la región.

En este sentido el enfoque intergubernamental es el que prevalece en el SICA, y es el hecho que determina la efectividad de las acciones emprendidas por el Sistema; que dependiendo de su alcance, requiere de dotar de mayores competencias a las instancias regionales, para obtener los objetivos planteados, que en la mayoría de los casos tienen un enfoque comunitario.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. México, D. F.: Porrúa.
- Caldentey del Pozo, P. y Romero, J. J. (2010). El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada. Colección estudios centroamericanos, nº 1. Fundación ETEA. Córdoba (España) y El Salvador.
- Caldentey del Pozo, P. (2009). Organización y funcionamiento del SICA. La integración centroamericana frente al reto institucional. En CEPAL Beneficios y Costos de la Integración Centroamericana. Informe de consultoría. México.
- Caldentey del Pozo, P. (2010). *Avances, controversias y oportunidades perdidas: los retos de la integración centroamericana*. Espacios Políticos, Año III, N 3, recuperado el 12 de junio de 2013 de http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/06/Archivos/Espacios_Pol%C3%ADticos_No4.pdf
- Mariscal, N. (2003). *Teoría Políticas de la Integración Europea*. (1ª EDICIÓN). Madrid. TECNOS.
- Miranda, O., González, V. y Romero, J.J. (2011) *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria* (1ª edición). San Salvador, Universidad Centroamericana de Managua (Nicaragua), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador), ETEA (Universidad de Córdoba-España).
- Salazar, C. (2014). *El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana* (1ª Ed.). San Salvador: Orbi.iure.
- Salazar, C.; Ulate, E. (2009) *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano* (1ª Ed.). San Salvador: Orbi.iure.
- Santos Carrillo, F.; Caldentey del Pozo y Martínez Cousinou, G. (2014). *Los "Modos de Ejecución" de las Políticas Públicas Regionales en los Espacios de la Integración: Nuevos Instrumentos de Desarrollo para Centroamérica*. Universidad Loyola Andalucía. Córdoba: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Santos, F; (2014). *Dilemas de la Integración Centroamericana: Las Propuestas de Reforma Institucional del SICA en Perspectiva*. San José: ICAP.

Santos, F. (2010). El proceso de cumbres de presidentes como

artífice del nuevo modelo de integración regional. En el SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada. Colección estudios centroamericanos, nº 1. Fundación ETEA. Córdoba (España) y El Salvador; pp. 259-286.



Anexo 1

Cuadro resumen de las variables e indicadores observados en cada fase del ciclo de la política pública

Etapa de la PP	Variables	Indicadores	Comentarios
IDENTIFICACIÓN	ORIGEN	Bottom-up	El origen de la política es una dinámica de abajo hacia arriba, entendiendo que se trata de una iniciativa que cuenta con un problema identificado y una demanda por parte de la ciudadanía.
		Top-down	de arriba hacia abajo, se trata de una iniciativa de la tecnocracia gubernamental y regional
	AUTONOMÍA	Con influencia de agentes externos	La identificación de las necesidades que dan lugar a la política es influida por agentes externos como pueden ser agencias de cooperación internacional, la academia, etc.
		Sin influencia de agentes externos	La identificación de las necesidades que dan lugar a la política surge de manera autónoma en las instancias regionales que la formulan.
	INNOVACIÓN	Réplica	La política en gran medida replica otras iniciativas similares existentes en otras áreas geográficas.
		Formalización	Se formaliza un proceso que ya existe de facto previamente en la región.
		Creación	Se da origen a una política totalmente nueva para la región, sin partir de otras iniciativas previas.
	ALCANCE	Regional	Los gobiernos de todos los países de la región perciben la necesidad que da lugar a la política.
		Parcial	Los gobiernos de una parte de los países de la región perciben la necesidad que da lugar a la política.
		Particular	El gobierno de un solo país de la región percibe la necesidad que da lugar a la política.
DISEÑO	COMPETENCIAS	Explícitas	El marco jurídico e institucional recoge claramente la delimitación de las competencias regionales y nacionales.
		No explícitas	El marco jurídico e institucional no recoge claramente la delimitación de las competencias regionales y nacionales.
	MARCO JURÍDICO PLANIFICADO	Vinculante	Resolución, reglamento o acuerdo.
		No vinculante	Recomendación o decisión.
		Inexistente	No se menciona.

Continúa...

Etapas de la PP	Variables	Indicadores	Comentarios
DISEÑO	TIPO DE COMPETENCIAS	Exclusivas	Corresponden únicamente a la autoridad regional.
		Compartidas	Aquellas en las que los Estados miembros ejercen su competencia allí donde no la haya ejercido la integración.
		Coordinadas	Aquellas en las que la instancia regional insta a la coordinación entre países o grupos de países.
		No definidas	No se define el tipo de competencias.
	PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN EL DISEÑO (Empresarios, sindicatos, organizaciones sectoriales, etc.)	Amplia	Consulta vinculante.
		Reducida	Consulta no vinculante.
		Inexistente	No se consulta.
	PARTICIPACIÓN INTERGUBERNAMENTAL (Ministerios y agencias gubernamentales del sector)	Amplia	Consulta vinculante.
		Reducida	Consulta no vinculante.
		Inexistente	No se consulta.
	PARTICIPACIÓN ORGANOS CONSULTIVOS REGIONALES (CCSICA, CCIE)	Amplia	Consulta vinculante.
		Reducida	Consulta no vinculante.
		Inexistente	No se consulta.
	MARCO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN (Definición del procedimiento de aprobación y registro de todas las instituciones del SICA y gobiernos participantes)	Definido	Se define completa y expresamente.
		Ambiguo	Se define parcial o ambiguamente.
		Indefinido	No se define.
	OBJETIVOS	Definidos	Se definen unos objetivos claros para la política.
		No definidos	No se definen unos objetivos claros para la política.
	MECANISMOS DE FINANCIACIÓN	Definidos	Se definen unos mecanismos de financiación para la política.
		No definidos	No se definen unos mecanismos de financiación para la política.

Continúa...

Etapa de la PP	Variables	Indicadores	Comentarios
DISEÑO	MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (SyE)	Sistema regional definido	La política recoge un sistema de SyE regional.
		Sistema regional propuesto	La política no recoge un sistema de SyE regional pero propone que se diseñe más adelante.
		Sistema nacional común propuesto	La política no recoge un sistema de SyE regional pero propone que haya un sistema nacional común para todos los países.
		Delegación a los países	La política no recoge un sistema de SyE regional y delega la definición de los sistemas nacionales a cada país, sin que se pretenda que haya un marco común.
		Indefinido	No se menciona la necesidad de un sistema de SyE de la política.
	TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Sistema regional definido	La política recoge un sistema de rendición de cuentas regional.
		Sistema regional propuesto	La política no recoge un sistema de rendición de cuentas regional pero propone que se diseñe más adelante.
		Sistema nacional común propuesto	La política no recoge un sistema de rendición de cuentas regional pero propone que haya un sistema nacional común para todos los países.
		Delegación a los países	La política no recoge un sistema de rendición de cuentas regional y delega la definición de los sistemas nacionales a cada país, sin que se pretenda que haya un marco común.
		Indefinido	No se menciona la necesidad de un sistema de rendición de cuentas de la política.
IMPLEMENTACIÓN	AGENDA	En ejecución	Existe una agenda de ejecución que se está cumpliendo en su mayor parte.
		En dilación	Existen importantes incumplimientos de la agenda de ejecución.
		Inexistente	No existe agenda de ejecución.
	CAPACIDAD COERCITIVA (De las instituciones para forzar a los países comprometidos formalmente con la política a cumplir los acuerdos)	Alta	Las autoridades regionales poseen la capacidad de forzar a los países a ejecutar la política, utilizando los mecanismos jurídicos establecidos.
		Media	Las autoridades regionales poseen la capacidad de presionar eficazmente a los países a ejecutar la política, utilizando mecanismos extra-jurídicos (presiones económicas, etc.).

Continúa...

Etapas de la PP	Variables	Indicadores	Comentarios
IMPLEMENTACIÓN	CAPACIDAD COERCITIVA (De las instituciones para forzar a los países comprometidos formalmente con la política a cumplir los acuerdos)	Baja	Las autoridades regionales poseen la capacidad de influir en los países para ejecutar la política, recurriendo a mecanismos políticos (apelando a buenas relaciones, etc.).
		Sin capacidad	Las autoridades regionales no poseen la capacidad de influir en los países para ejecutar la política.
	INCORPORACIÓN DE ACUERDOS NORMATIVOS	Amplia	Todos los países afectados por la política modifican su legislación para incorporar los mandatos correspondientes.
		Parcial	Una parte de los países afectados por la política modifican su legislación para incorporar los mandatos correspondientes.
		Nula	Ningún país afectado por la política modifica su legislación para incorporar los mandatos correspondientes.
	INVOLUCRAMIENTO DE LOS GOBIERNOS NACIONALES	Amplio	Todos los países afectados por la política asignan partidas presupuestarias para su ejecución.
		Parcial	Una parte de los países afectados por la política asignan partidas presupuestarias para su ejecución.
		Nulo	Ningún país afectado por la política asigna partidas presupuestarias para su ejecución.
	PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN LA EJECUCIÓN	Amplia	Consulta vinculante.
		Reducida	Consulta no vinculante.
		Inexistente	No se consulta.
	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	ALCANCE	Impacto
Ejecución			Se proponen o realizan procesos de SyE regional de ejecución de actividades.
Nulo			No se realizan ni proponen procesos de SyE regional.
CUMPLIMIENTO		Alto	Existe una agenda de SyE regional que se cumple adecuadamente.
		Medio	Existe una agenda de SyE regional que se cumple irregularmente.
		Bajo	Existe una agenda de SyE regional que no se cumple o ni siquiera existe agenda.

Continúa...

Etapa de la PP	Variables	Indicadores	Comentarios
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	UTILIDAD	Alta	Los resultados del SyE regional son tomados en cuenta en su mayoría para la ejecución de la política y/o su posterior reformulación.
		Media	Los resultados del SyE regional son tomados en cuenta de manera limitada para la ejecución de la política y/o su posterior reformulación.
		Baja	Los procesos de SyE son meramente formales y no son tomados en cuenta en su mayoría.
		Nula	No hay procesos de SyE regionales.
	TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Alta	Se realizan procesos de rendición de cuentas de forma sistemática.
		Media	Se realizan procesos de rendición de cuentas de forma no sistemática.
		Baja	No se realizan procesos de rendición de cuentas.



Anexo 2

Tabla resumen de los puntajes resultado de la investigación,
por variable e indicador

Etapa de la PP	Variables	Indicadores	Pes-ca	Nego-ciación conjunta	Esca	Pro-medio
IDENTIFICACIÓN	ORIGEN	Bottom-up	5	3.3	2.28	3.53
		Top-down	5	5.36	5.33	5.23
	AUTONOMÍA	Con influencia de agentes externos	5	7.3	2.63	4.99
		Sin influencia de agentes externos	5	0	4	3.00
	INNOVACIÓN	Réplica	1.65	0	1.12	0.92
		Formalización	1.65	0	2.47	1.37
		Creación	2.64	9.33	5.13	5.70
	ALCANCE	Regional	10	6.7	7.6	8.10
		Parcial	0	2.64	1.6	1.41
		Particular	0	0	0	0.00
DISEÑO	COMPETENCIAS	Explícitas	3.75	4.02	4.6	4.12
		No explícitas	3.25	1.65	2.4	2.43
	MARCO JU-RÍDICO PLANIFICADO	Vinculante	3.69	6.37	3.2	4.42
		No vinculante	0	3.3	4.2	2.50
		Inexistente	3.3	0	0.0	1.10
	TIPO DE COMPETENCIAS	Exclusivas	3.3	0	0.0	1.10
		Compartidas	0	3.25	3.7	2.31
		Coordinadas	6.7	3.5	2.3	4.17
		No definidas	0	0	1.2	0.40
	PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN EL DISEÑO (Empresarios, sindicatos, organizaciones sectoriales, etc.)	Amplia	8	2.31	0.0	3.44
		Reducida	0	2.31	3.8	2.04
		Inexistente	0	2.97	3.8	2.26
	PARTICIPACIÓN INTERGUBERNAMENTAL (Ministerios y agencias gubernamentales del sector)	Amplia	8	6.75	6.0	6.92
		Reducida	0	1	2.2	1.07
		Inexistente	0	0	0.0	0.00

Continúa...

Etapa de la PP	Variables	Indicadores	Pes-ca	Nego-ciación conjunta	Esca	Pro-medio
DISEÑO	PARTICIPACIÓN ÓRGANOS CONSULTIVOS REGIONALES (CCSICA, CCIE)	Amplia	0	0	0.0	0.00
		Reducida	6.33	0	2.4	2.91
		Inexistente	0	9.67	6.0	5.22
	MARCO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN (Definición del procedimiento de aprobación y registro de todas las instituciones del SICA y gobiernos participantes)	Definido	7	8.67	4.6	6.76
		Ambiguo	0	0	3.0	1.00
		Indefinido	0	0	0.0	0.00
	OBJETIVOS	Definidos	7.67	9.33	5.8	7.60
		No definidos	0	0	1.6	0.53
	MECANISMOS DE FINANCIACIÓN	Definidos	1.65	6.03	3.9	3.84
		No definidos	6.37	2.64	2.8	3.94
	MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (SyE)	Sistema regional definido	5.70	0	1.6	2.44
		Sistema regional propuesto	0	2.64	1.0	1.21
		Sistema nacional común propuesto	0	0	0.5	0.17
		Delegación a los países	0	0	0.0	0.00
		Indefinido	3.3	5.70	2.3	3.75
	TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Sistema regional definido	0	0	1.8	0.60
		Sistema regional propuesto	0	5.03	1.6	2.21
		Sistema nacional común propuesto	0	0	0.0	0.00
		Delegación a los países	0	0	0.0	0.00
		Indefinido	6	2.31	5.0	4.44
IMPLEMENTACIÓN	AGENDA	En ejecución	4.25	9.7	2.8	5.58
		En dilación	1.75	0.0	1.3	1.02
		Inexistente	2.5	0.0	0.9	1.15
	CAPACIDAD COERCITIVA	Alta	0	2.6	1.2	1.28
		Media	5.36	3.0	0.0	2.78
		Baja	0	2.6	3.0	1.88
		Sin capacidad	3.3	0.0	3.0	2.10

Continúa...

Etapa de la PP	Variables	Indicadores	Pes-ca	Nego-ciación conjunta	Esca	Pro-medio
IMPLEMENTACIÓN	INCORPORACIÓN DE ACUERDOS NORMATIVOS	Amplia	5.695	2.6	2.1	3.49
		Parcial	2.97	5.4	5.0	4.45
		Nula	0	0.0	0.0	0.00
	INVOLUCRAMIENTO DE LOS GOBIERNOS NACIONALES	Amplio	2.31	2.3	1.0	1.85
		Parcial	0.99	5.8	4.6	3.78
		Nulo	3.3	0.0	0.0	1.10
	PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN LA EJECUCIÓN	Amplia	4.02	5.0	0.0	3.02
		Reducida	3.3	2.3	4.0	3.20
		Inexistente	0	0.0	2.8	0.93
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	ALCANCE	Impacto	3.30	2.1	1.7	2.37
		Ejecución	6.03	0.0	3.4	3.14
		Nulo	0.00	0.0	0.9	0.30
	CUMPLIMIENTO	Alto	4.69	2.6	2.0	3.11
		Medio	2.31	5.7	4.2	4.07
		Bajo	0.00	0.0	1.8	0.60
	UTILIDAD	Alta	8.33	9.0	1.4	6.24
		Media	0.00	0.0	6.2	2.07
		Baja	0.00	0.0	0.0	0.00
		Nula	0.00	0.0	0.0	0.00
	TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Alta	7.00	0.0	0.0	2.33
		Media	0.00	5.7	2.8	2.83
		Baja	0.00	2.3	3.6	1.97

"Fortalecimiento institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con énfasis en la seguridad regional, en el marco del Pilar de Diálogo Político del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica"

Werner Ovalle Ramírez¹

El presente ensayo se elaboró, tomando en cuenta el interés existente desde la perspectiva académica, en analizar la información referente a la relación que ha existido entre el SICA y la UE, y así poder visualizar las perspectivas futuras y potenciales a nivel institucional, a partir de la firma del Acuerdo de Asociación (AdA), el cual se considera como un acuerdo único en su naturaleza que permitirá fortalecer y profundizar las relaciones que se mantienen entre ambas regiones.

Para efectos del presente trabajo, el análisis se enfocará en los aspectos relacionados a la seguridad, tema que es abordado en el marco del Pilar de Diálogo Político del AdA entre la Unión Europea y Centroamérica, tomando en cuenta la importancia de la temática, no solo por constituirse como una de las principales problemáticas para los Estados Centroamericanos, sino, porque desde una perspectiva estratégica, en la medida que se mejore en el tema de inseguridad habrán mejores con-

1 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, cuenta con estudios de Maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo, en Política, y en Seguridad Pública; actualmente cursando el Doctorado en Seguridad Estratégica. Ha sido funcionario durante 14 años en instituciones nacionales y ha representado al país en instancias y espacios a nivel bilateral, regional y multilateral. Laboró en la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y actualmente se desempeña como Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la URL.



diciones para crecer y mejorar en aspectos económicos, comerciales, sociales, turismo, inversión, cooperación, entre otros.

Para lo anterior, se hará una contextualización del proceso de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, una descripción de los órganos e instancias que se crean en la AdA y un análisis de cómo debiera abordarse el tema de seguridad entre Centroamérica y la Unión Europea.

1. Antecedentes

La relación que existe entre Europa y Centroamérica data de hace varios años, siendo en los años 80's cuando participaron muy de cerca en lo referente al proceso de pacificación y el establecimiento de la paz en Centroamérica, a través del Grupo de Contadora y posteriormente el Grupo de Río, en donde sobresalen temas de cooperación, diálogo político, educación, turismo, relación comercial, entre otros.

Es de mencionar que el inicio del diálogo directo surgió en el marco del Diálogo de San José en 1984, siendo este uno de los ejemplos más directos de la manifestación de apoyo por parte de la Unión Europea hacia Centroamérica, constituyéndose este como el punto de partida para el establecimiento de una agenda entre ambas regiones.

Desde el proceso de reforma de la ODECA a través del Protocolo de Tegucigalpa (1991), crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual busca dar una visión multidimensional al proceso de integración y visualiza la necesidad de la región centroamericana y cuenta con su propio modelo de seguridad regional, siendo este último el fundamento político/jurídico que inspira la creación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1996.

A partir de los principios establecidos en dicho tratado y a los lineamientos establecidos en la Cumbre de Relanzamiento de la Integración celebrada en 2010 en el que se priorizaron cinco temas: seguridad democrática, prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, integración social, integración económica y fortalecimiento de la institucionalidad regional, se han realizado diferentes esfuerzos por tener una Estrategia de Seguridad en Centroamérica.

El AdA representa un punto de partida hacia una nueva etapa, portadora de una nueva ambición política conjunta. "Es una asociación que va mucho más allá del comercio para crear espacios de relación que contribuyan a la estabilidad, la paz, el progreso y desarrollo sostenible de ambas regiones".



2. Contexto actual del SICA

Hoy en día, el problema de inseguridad en todas sus expresiones afecta a la región centroamericana, razón por la cual el tratamiento de dicho tema está clasificado como una de las prioridades en la agenda política a nivel nacional. Tomando en cuenta que varias de las causas y efectos son compartidos por varios de los Estados centroamericanos, ahora el tema también constituye uno de los ejes transversales en la agenda política, institucional y de cooperación del SICA.

Vale la pena resaltar que por la complejidad de los problemas y las soluciones (proceso de la ESCA), el esfuerzo se caracteriza por involucrar en las negociaciones a diferentes actores en el plano nacional, regional, internacional, público y privado; lo anterior para unificar esfuerzos y darle un tratamiento integral. Asimismo, se identifican y describen una serie de factores endógenos y exógenos que han permitido u obstaculizado su dinámica dentro del proceso de integración; se evalúa la articulación de esfuerzos nacionales/regionales y el rol de la Cooperación Internacional.

Desde la perspectiva de seguridad, la ubicación geográfica de la región centroamericana ha sido utilizada como puente que conecta a los ma-

yores productores, distribuidores y consumidores de drogas del mundo, a la vez que se utiliza el territorio por parte de la delincuencia organizada transnacional para cometer varias actividades ilícitas.

El Informe de la UNODC (2012), dentro de su evaluación de amenazas para Centroamérica, identifica la narcoactividad, el tráfico de armas, el tráfico ilícito de personas, trata de mujeres y niñas y el lavado de dinero. En esa misma línea, el Center for Latin American Studies, considera que "durante la última década, a través del hemisferio se ha visto un creciente reconocimiento al marcado impacto que el crimen, el conflicto y la violencia tiene sobre la democracia y el desarrollo. Muchos países en las Américas enfrentan importantes desafíos a su seguridad".

Cabe destacar la importancia que tiene el sector de seguridad en la región, mismo que debe ser abordado desde una perspectiva integral y multidimensional, ya que está íntimamente relacionado con el proceso de integración y los sectores que la conforman. En la medida que se mejore la seguridad (se considera una condición indispensable para la convivencia, el desarrollo de la identidad y la pertenencia), permitirá incrementar la inversión y el turismo hacia los países centroamericanos, lo que generará un beneficio en el plano económico y en el desarrollo.



Este contexto permite visualizar porque la seguridad tiene la característica de ser multicausal, ya que tiene muchas aristas que deben de ser atendidas y analizadas. Al mismo tiempo, es una de las prioridades que tienen que atender los gobiernos centroamericanos y a la vez permite entender por qué representa un elemento importante para la agenda regional y la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos a nivel estratégico y operativo, sumado al acompañamiento de la Comunidad Internacional inspirado en el marco de los principios de la eficacia de la ayuda.

3. Principios de la Conferencia Internacional de apoyo a la ESCA

Durante la Conferencia Internacional donde se presentaron al más alto nivel los lineamientos estratégicos para abordar el tema de seguridad en Centroamérica, se promovieron cuatro principios para la implementación de la ESCA y sus proyectos, catalogados como *fundamentales e integrales entre sí*, ya que definen un esquema de eficacia de la ayuda, mismos que deben de atenderse en el marco de las acciones que se implementen en el diálogo político del AdA entre Centroamérica y la UE.

- a. **El principio de responsabilidad compartida pero diferenciada** presenta que el problema de la violencia no nace en la región, sino que es el efecto de una serie de situaciones que se dan en otros países. Por las condiciones sociales y económicas de la región centroamericana, se generan efectos de violencia y por consiguiente tienen un impacto negativo para los ciudadanos. Por estas razones se solicitó a la comunidad internacional responder conjuntamente a su solución.
- b. **El principio de regionalidad** promueve que tanto los países centroamericanos como la Comunidad Internacional, trabajen en un marco regional y que las iniciativas sean complementarias a las políticas nacionales. Este principio se considera como fundamental y debiera ser uno de los principios que más valor tenga en el marco del AdA, tomando en cuenta que es una cooperación birregional.
- c. **El principio de apropiación** enfocado para que los países centroamericanos asuman su rol en la lucha contra la delincuencia organizada, tomando como referencia la ESCA y los proyectos priorizados y definidos a partir del consenso de los centroamericanos. En ese senti-

do, se esperaba que los Estados Centroamericanos continúen proyectando estas acciones ya identificadas y priorizadas en el marco del pilar político, lo anterior para dar una continuidad y poder tener resultados concretos.

d. El principio de adicionalidad de los recursos obtenidos por medio de la inversión desde presupuestos nacionales de seguridad, aunado a los recursos adicionales (fondos frescos) que pueda aportar la Cooperación Internacional a nivel regional y en complemento a la cooperación bilateral. En ese sentido, se esperaba que en el marco del AdA y de acuerdo a los lineamientos de los pilares de diálogo político y el de cooperación, se puedan identificar nuevas fuentes de financiamiento tomando en cuenta que el AdA entró en vigencia posterior al proceso de la ESCA.

Los principios antes desarrollados, marcaron una nueva visión, el punto de partida y un referente con la Comunidad Internacional respecto a su acompañamiento y la forma adecuada de brindar la cooperación en el área de seguridad, la cual está íntimamente relacionada con los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005).

Vale la pena destacar que con los principios se pretendió la integración de esfuerzos entre los países centroamericanos para dar un soporte estratégico a las acciones y planteamientos presentados en la ESCA, siendo de suma importancia el fortalecimiento de los mecanismos de planificación, identificación de presupuestos y procedimientos regionales enmarcados en la intensificación de la mutua responsabilidad entre donantes y países socios.

Lo que Centroamérica define con esos principios y el portafolio (haciendo un ejercicio *de apropiación* ya que se ejerce una autoridad y coordinación efectiva sobre la Estrategia presentada y sus acciones), es establecer por un lado, el marco de *alineamiento* para que donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios y por otro lado, el marco de *armonización* para que las acciones de los donantes estén encaminadas con las necesidades y prioridades de la región de forma transparente y que sean colectivamente eficaces. Luego está el debate sobre el mecanismo de ejecución, evaluación (gestión por resultados) y rendición de cuentas.

De acuerdo al Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR), la cual es la herramienta del SICA que permite visualizar de forma transparente las acciones



realizadas con el apoyo de la Cooperación Internacional, establece que el mayor cooperante del SICA es la UE, quien a la fecha tiene un monto aprobado de US\$71, 504,200.00.

4. Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)

El proceso de la ESCA representa un hecho trascendental e histórico, en el que los Estados Miembros identificaron amenazas comunes en materia de seguridad y establecieron prioridades mediante esfuerzos comunes y coordinados basados en consensos, amparados con la respectiva voluntad política y capacidad técnica. El mismo se constituyó como un espacio de negociación en la búsqueda de soluciones regionales partiendo de las problemáticas nacionales, en atención a un grave problema como lo representa la inseguridad en todas sus expresiones.

5. Componentes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

El documento titulado *Hacia una Centroamérica Segura (2011)*, desarrolla un análisis general sobre la situación de seguridad en la región y hace relación entre los compo-

ponentes y actividades contenidas en la ESCA.

- a. **Combate al delito:** Este componente busca mejorar la seguridad de las personas y sus bienes, contiene actividades relacionadas al fortalecimiento de capacidades contra el narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, el tráfico ilícito, trata de personas y otros delitos. Asimismo, se contemplan acciones en tecnología, fortalecimiento de la seguridad fronteriza, equipamiento, comunicaciones y sistemas de información.
- b. **Prevención de la violencia:** Tiene como propósito principal la disminución de los factores que propician las conductas violentas y delictivas. El mismo está compuesto por prioridades en violencia de género, juvenil y armada, la reducción del consumo de drogas, sustitución de cultivos y el sistema regional de educación para el trabajo orientado a miembros de maras y pandillas.
- c. **Rehabilitación, reinserción y sistema penitenciario:** Este es un componente nuevo, el cual no estaba identificado en la ESCA del 2007. Los países consideraron prioritario incorporarlo, visualizando la importancia de fortalecer este ámbito por medio de la construcción y modernización de la infraestructura penitenciaria, la profesionalización de los encargados

de la seguridad penitenciaria y la capacitación en herramientas para la educación, rehabilitación y reinserción.

- d. Fortalecimiento institucional:** Está orientado a mejorar las capacidades de las instituciones responsables de la gestión y conducción de la seguridad. Este componente abarca la capacitación y profesionalización de los funcionarios de las instancias de seguridad, así como la ayuda y asistencia humanitaria para casos de desastres. La suma de todas las acciones de la ESCA tiene como efecto directo el fortalecimiento y modernización institucional tanto a nivel nacional como regional.

6. Acuerdo de Asociación entre Unión Europea y Centroamérica

El objetivo del AdA es fortalecer y consolidar las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea a través de una asociación basada en tres partes interdependientes y fundamentales para su implementación: el diálogo político, la cooperación y el comercio, sobre la base del respeto mutuo, la reciprocidad y el interés común, para mejorar la cooperación birregional en todos los ámbitos de interés común a fin de lograr un desarrollo social y econó-

mico más sostenible y equitativo en ambas regiones.

a. Marco Institucional del Acuerdo de Asociación

El marco institucional está plasmado en el Título II, comprendido del artículo cuatro al once, en lo que se desarrollan y determinan la institucionalidad, actores, alcances y competencias necesaria para implementar el AdA. Dentro de la estructura institucional plantea un Consejo, tres Comités, cinco subcomités y una Junta.

El Consejo de Asociación está conformado a nivel ministerial y en casos concretos podrá ser al nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Dentro de su función principal está el supervisar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el AdA y fortalecer el diálogo político (entre los que se encuentra el tema de seguridad).

El Comité de Asociación² tiene como principal función asistir al Consejo de Asociación y es el responsable de la aplicación general del AdA, para lo cual cuenta con la facultad de adoptar decisiones en los casos previstos.

² Compuesto por cinco Subcomités: cooperación, acceso a mercados, procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y el de medidas sanitarias y fitosanitarias. Asimismo cuenta con una Junta de Comercio y Desarrollo Sostenible para implementar las actividades de cooperación.

El Comité de Asociación Parlamentario podrá presentar recomendaciones al Consejo de Asociación y podrá solicitar información cuando se estime pertinente.

El Comité Consultivo Conjunto³ es un órgano consultivo del Consejo de Asociación y su función principal será la elaboración de opiniones relacionadas al AdA y la promoción de mecanismos de diálogo entre los Estados Centroamericanos, la UE y la Sociedad Civil.

Es importante contextualizar la institucionalidad que implementará el AdA, ya que el mismo toma como referente la institucionalidad que funciona en el marco del SICA, aunque con algunas diferencias. En ese sentido se puede considerar como algo positivo, ya que esa interrelación entre órganos centroamericanos y europeos puede funcionar como lecciones aprendidas y buenas prácticas que en el futuro se asuman en el actuar del SICA.

Consejo de Asociación Ministros de Relaciones Exteriores / Jefes de Estado

Comité de Asociación Parlamentario

- Parlamento Europeo
- Parlamento Centroamericano

Comité de Asociación

- Representantes de la Unión Europea
- Representantes de Centroamérica (a nivel viceministerial)

Comité Consultivo Conjunto

- Comité Económico Social Europeo (CESE)
- Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE)
- Comité Consultivo del SICA (CC-SICA)

Fuente: Elaboración propia en base al texto del Acuerdo de Asociación.

³ Es el mecanismo que establece la coordinación y el diálogo con la sociedad civil representada por el sector académico, social, empresarial, sindical, entre otros.

b. Pilar de Diálogo Político del AdA

Este pilar es fundamental, ya que desarrolla una serie de principios que permiten el fortalecimiento del sistema democrático y el respeto del Estado de Derecho que sirven de base para poder implementar y avanzar en los pilares comerciales y de cooperación. En ese sentido, el AdA determina que dentro de los objetivos del diálogo político se encuentra el establecimiento de una asociación política fundamentada en el respeto y la promoción de la democracia, la paz, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible.

Asimismo, dentro de sus objetivos primarios se encuentra la cooperación en los ámbitos de política exterior y de seguridad, lo cual es de especial interés para la región centroamericana partiendo que desde el 2011 se cuenta con una Estrategia de Seguridad, para lo cual la coordinación de posiciones y el establecimiento de iniciativas conjuntas de interés mutuo en los distintos foros internacionales, permitirá darle una mejor proyección a este tema que es uno de los que más afecta a Centroamérica, y para el cual se necesita acompañamiento técnico y cooperación.

En ese sentido, el AdA entre la UE y Centroamérica (2012) en su artículo

13 desarrolla los ámbitos del diálogo político, que para efectos del presente ensayo se considera importante listarlos:

"Las Partes acuerdan que el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés mutuo tanto a nivel regional como internacional.

El diálogo político entre las Partes preparará el camino para nuevas iniciativas destinadas a conseguir objetivos comunes y establecer una base común en ámbitos como: **la integración regional**; el Estado de Derecho; la buena gobernanza; la democracia; los derechos humanos; la promoción y protección de los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos y las personas indígenas, tal y como se reconocen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la igualdad de oportunidades y la igualdad de género; la estructura y **orientación de la cooperación internacional**; **la migración**; la reducción de la pobreza y la cohesión social; las normas laborales fundamentales; la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales; **la seguridad y la estabilidad regionales, incluida la lucha contra la inseguridad ciudadana**; la corrupción; **las drogas; el crimen organizado transnacional; el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como de sus municiones; la lucha contra el terrorismo; la**



prevención y la solución pacífica de conflictos”.

Es importante destacar que el pilar político y el de cooperación deben articular esfuerzos, ya que el primero determina la aspiración y el consenso acordado, mientras que el segundo se encarga de implementarlo y ejecutarlo a través del apoyo financiero.

c. Desarme

El artículo doce del AdA, desarrolla lo referente al “desarme”, tema que tiene un especial interés para la región centroamericana, ya que los países europeos cuentan con la producción y transferencia de armas y en el marco del AdA se podrían generar algunos mecanismos para fortalecer los controles.

El numeral tres, del artículo antes citado establece:

“Las Partes reconocen además que la producción, transferencia, y circulación ilícitas de armas pequeñas y ligeras, incluyendo sus municiones, así como su acumulación excesiva y propagación incontrolada, siguen planteando una grave amenaza para la paz y la seguridad internacional. Por tanto, acuerdan cooperar en la lucha contra el comercio ilícito y la acumulación excesiva de armas pequeñas y ligeras, incluyendo sus municiones, y acuerdan también trabajar conjuntamente para

regular el comercio lícito de armas convencionales”.

En ese sentido, se debe mencionar que la región centroamericana es afectada en gran medida por la propagación incontrolada de armas pequeñas y ligeras, lo que genera una estadística abrumante sobre pérdida de vidas humanas, lo que también incrementa el actuar de las organizaciones de la delincuencia organizada transnacional.

Según el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010), durante ese año se registraron en Centroamérica más de 18,167 homicidios, lo que significa una tasa de 42,85 homicidios por cada 100,000 habitantes⁴, un valor similar o incluso superior a la cifra total, producto de los conflictos armados suscitados en la región. El estudio del Banco Mundial (2011) identifica que “las tasas de homicidio evidencian una tendencia al alza, aunque con diferencias entre los países de la región”.

Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó que en términos estadísticos, un país que tiene una tasa por enci-

4 La cantidad de homicidios es un indicador habitualmente empleado puesto que ofrece información más o menos confiable sobre el nivel de violencia en un determinado contexto. Sin embargo, es solo uno de los muchos indicadores que deben ser empleados para evaluar los niveles de seguridad y convivencia.

ma del umbral de 10 homicidios por cada 100,000 habitantes, está padeciendo una epidemia de violencia. Algunos de los países centroamericanos superan esta tasa, lo que genera un fuerte impacto en el área social, económica, de turismo, inversión, salud, etc.

d. Armas de destrucción masiva y lucha contra el terrorismo

Referente a estos temas, la región centroamericana deberá atenderlos de acuerdo a los compromisos adoptados y reconocidos a nivel internacional, de acuerdo a los convenios y demás instrumentos internacionales pertinentes sobre la materia.

e. Seguridad ciudadana

Este es un tema de interés centroamericano y establecido como uno de los prioritarios en la agenda regional, el cual está siendo abordado desde la ESCA.

El artículo veintiuno del AdA establece:

"Las Partes dialogarán sobre la seguridad ciudadana, la cual es fundamental para promover el desarrollo humano, la democracia, la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Reconocen que la seguridad ciudadana trasciende las fronteras nacionales y regionales y, por consiguiente, requiere el impul-

so de un diálogo y una cooperación más amplios en esta materia".

Al analizar los temas proyectados en el AdA en materia de seguridad, coincide con varios de los principios y objetivos adoptados en el modelo de seguridad democrática de la región, lo cual es positivo ya que permite continuar con la agenda que se estaba trabajando, ahora con el valor agregado que se comparten visiones con otra región.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) en su artículo uno, párrafo dos, establece:

"El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación



entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad". (p.274).

Tomando en cuenta lo anterior, queda en evidencia que la región centroamericana adoptó un modelo de seguridad bastante integral, donde ya se proyectaban muchas de las amenazas que actualmente están afectando a los Estados y a la vez se apostaba en la generación de mecanismos de cooperación para actuar en forma conjunta y coordinada tomando en cuenta la existencia de "un interés compartido en un espacio común", con el objeto de lograr una mejora en la paz y libertad de la región.

Asimismo, menciona a Kenneth Boulding, auspiciador de la teoría de los sistemas, respecto a la des-estructura del ámbito de la seguridad regional basado en las "amenazas" y lo re-estructura bajo el fundamento del "intercambio", mediante la adopción de medidas para el fomento de la confianza, pero termina constituyendo el eje de la seguridad regional en el ámbito de la "integración", al tenor del proceso de integración centroamericana hoy en marcha. En este contexto, como lo señala Boulding, los sistemas basados en la amenaza son altamente inestables, los basados en el intercambio son más estables, mientras que los fundamentados en la integración tienen un potencial evolutivo.

Precisamente el valor agregado del proceso de la ESCA aprobada en el 2011, es que des-estructura la Estrategia del 2007, fundamentada más que todo en la identificación de las amenazas transnacionales que afectaban a la región centroamericana y ahora se re-estructura en la definición de una serie de acciones y mecanismos de coordinación y comunicación amparadas por la institucionalidad nacional y regional. Lo anterior, en el marco del proceso de integración centroamericana y con el valor agregado del acompañamiento de la Comunidad Internacional.

El documento conceptual de la ESCA Hacia una Centroamérica más Segura (2011), considera que "la coordinación y el intercambio de experiencias dentro de Centroamérica y con otros países de la Comunidad Internacional, reforzará las intervenciones nacionales y regionales y consolidará los esfuerzos para la integración centroamericana, facilitando la implementación de iniciativas a nivel local, nacional y regional".

Para Vieira, E. (2008), el concepto de integración parte de la noción de sociedad internacional, que desde la perspectiva Kantiana se considera como el "antecedente fundamental de la concepción integracionista, con el punto de partida de formas de cooperación entre los Estados gracias a lazos transnacionales de unión y de acercamiento entre indi-

viduos de una comunidad humana con intereses similares". En ese sentido, el AdA confirma los lazos entre Europa y Centroamérica, quienes buscan generar mecanismos de cooperación a través del diálogo político, pilar comercial y de cooperación, para beneficio de los ciudadanos de ambas regiones.

Para Rozemberg & Rozenwurcel (2012, p.36), la integración regional puede constituirse en un ámbito apropiado para la generación de bienes públicos regionales siempre y cuando los países quieran y puedan avanzar en mayores compromisos de cooperación y coordinación". El AdA es un claro ejemplo de los compromisos asumidos por los Estados signatarios, en los que se busca alcanzar mayor cooperación y coordinación regional en materia de seguridad entre la UE y el SICA.

La integración regional es uno de los objetivos primarios del diálogo político del AdA, para lo cual es necesario el fortalecimiento institucional del SICA, y por ende para el caso del sector de seguridad se hace necesario fortalecer su institucionalidad, normativa y sus mecanismos de coordinación interagencial, interestatal e interregional.

En ese sentido, para el ámbito de seguridad se debe tomar a la integración regional como el vehículo para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional, a través

de mecanismos de coordinación y comunicación entre los Estados, para lo cual es esencial el acompañamiento de la UE, no solo en la cooperación financiera, sino, en la asistencia técnica que permita compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas.

En el marco del SICA es a través de la Comisión de Seguridad de Centroamérica que se debieran analizar los elementos positivos que contrae el AdA entre la Unión Europea y Centroamérica, ya que en la medida que se mejoren los indicadores de seguridad en la región centroamericana, la UE tendrá más confianza para generar inversiones y promover el turismo, lo cual sería de mucho beneficio para la región.

Asimismo, el hecho que la cooperación en materia de seguridad tenga respaldo en los pilares del AdA, permitirá que de parte del SICA haya una continuidad en los procesos iniciados en la ESCA y por parte de la UE que exista una proyección de cooperación alineada y armonizada a los objetivos planteados en los diferentes esfuerzos.

A continuación se presenta el esquema institucional de seguridad del SICA, que permite visualizar las instancias regionales que desarrollan las acciones políticas, estratégicas y operativas en materia de seguridad.



“Esquema institucional de seguridad del SICA”



Fuente: Elaboración propia en base al reglamento de la CSC.

Conclusiones

El AdA a través del pilar del diálogo político, representa una oportunidad para fortalecer los esfuerzos en materia de seguridad en la región centroamericana, ya que el tema representa uno de los temas centrales a ser mejorados.

La ESCA es un proceso de mediano y largo plazo basado en dos características: gradualidad y progresividad. El gran reto es que en la medida

que se incremente la confianza y se generen resultados, los mismos Estados se apropien y adopten mayor sentido regional. La ESCA y el AdA abren la puerta para que se ponga en la agenda del debate lo que se entenderá por regionalidad, cómo los Estados van a asumir ese principio y cómo van a manejarlo con la cooperación.

El AdA se considera como una oportunidad estratégica para que los Estados Centroamericanos se vean

obligados a profundizar en su proceso de integración, tanto desde la perspectiva comercial, de cooperación y de diálogo político (incluyendo en este último el tema de seguridad); así como en la funcionalidad y separación de poderes de los diferentes órganos que lo conforman, principalmente los relacionados a la actividad parlamentaria y al rol de la sociedad civil.

Un reto importante para la implementación del AdA será la velocidad y burocracia con la que avanza, ya que la UE funciona bajo un esquema "*supranacional*", mientras que los Estados Centroamericanos funcionan bajo un esquema presidencialista, que a nivel del SICA funciona bajo una estructura "*intergubernamentalista*".

Uno de los grandes retos es que los tres pilares que conforman el AdA (político, cooperación y comercial), articulen esfuerzos para lograr resultados positivos que permitan el fortalecimiento de la integración orientado a todos los sectores, con énfasis al tema social, seguridad y comercial.

Al revisar el AdA entre la Unión Europea y Centroamérica, queda una evidencia de la realidad y debilidad del SICA, ya que en el caso de la negociación por parte de los Estados Centroamericanos predomina

la visión e intereses nacionales (no se firmó como SICA, sino como Estados de Centroamérica); mientras que en el caso de UE se firmó en el marco de la instancia de integración y no como Estados separados, sino hubiera sido un acuerdo entre Centroamérica y Europa).

A futuro se considera importante que todos los Estados Miembros del SICA puedan participar en el AdA, ya que esa ausencia va en detrimento del proceso de integración regional que es uno de los objetivos principales del diálogo político del AdA.

Recomendaciones

Asumir el fortalecimiento institucional no solo como un medio para justificar la cooperación financiera y técnica de la UE hacia el SICA, sino también para tomar el proceso de integración europeo como un referente y poder aprender las lecciones aprendidas y buenas prácticas que sirvan para madurar el proceso mismo del SICA.

Que el AdA pueda ser replicado con otras regiones para fortalecer los vínculos políticos, comerciales, culturales, de cooperación, entre otros.



Bibliografía

- Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y Centroamérica. (2012). Recuperado el 29 de octubre de 2015, [ttp://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/documents/press_corner/news/20130204_acuerdo_asociacion-15-12-2012_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/documents/press_corner/news/20130204_acuerdo_asociacion-15-12-2012_es.pdf)
- Arias, R. (2011). Gobernanza de la Seguridad y Estado de Derecho en Centroamérica: Nuevos Déficits Democráticos. *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica*. 2:3-21,2011 ISSN:2215-2873. Recuperado el 19 de octubre de 2015, de la base de datos UCRIndex.
- Banco Mundial. (2011). *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo*. Recuperado el 17 de octubre 2015, de: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf
- Chacón, A. (2012). *La Cooperación Internacional en el ámbito del Sistema de Integración Centroamericana y la agenda de seguridad regional*. Ponencia presentada en seminario internacional "cooperación en materia de seguridad en Centroamérica", FLACSO-AECID. Costa Rica, 27 de septiembre, (paper).
- Chorro, M. (2010). Desafíos de la institucionalidad de la integración regional: Una visión desde la perspectiva del cambio institucional y la producción de BPR. En *cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica* (Capítulo 1). Recuperado el 12 de octubre de 2015, de: <http://www.bcie.org/uploaded/content/category/491008079.pdf>
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005). *Apropiación, armonización, resultados y mutua responsabilidad*. París. Recuperado el 19 de octubre 2015, de: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Langlois, R. (2010). Tratando de entender el AdA a escasos meses de su suscripción. El Salvador. Recuperado el 17 de octubre de 2015, de: <http://www.legaltoday.com/files/File/pdfs/ADA.pdf>
- Malamud, A. (2010). Conceptos, teorías y debates sobre el regionalismo. En *las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: Un análisis desde la Unión*

- Europea* (pp.55-84). Recuperado el 27 de octubre 2015, de: <http://ucavirtual.org/eva/mod/folder/view.php?id=466>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*. Recuperado el 17 de octubre 2015, de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Recuperado el 4 de octubre de 2015, de: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. ISBN 978-9962-688-22-8. Recuperado el 7 de octubre de 2015, de la base de datos de United Nations Library Geneva.
- Salazar Grande, C. (Comp.). (2011). *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. Tercera Edición*. El Salvador: Secretaría General del SICA.
- Síntesis del Acuerdo de Asociación. (2014). Proyecto AdA-Integración. *Primera Edición*. Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores. Año 2014 de: <http://proyectoadaintegracion.gt/wp-content/uploads/2014/01/Sintesis-AdA.pdf>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)*. Guatemala.
- Sistema de la Integración Centroamericana (2011). *Hacia una Centroamérica más Segura*. Documento conceptual de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Recuperado el 7 de octubre de 2015, de: http://www.minex.gob.gt///Consulta_Doc.aspx?IdDoc=2020.
- Vieira, E. (2008). La formación de espacios regionales en América Latina. *Rev. Colección para la integración iberoamericana*. Bogotá.



Zamora, M. (2010). De la seguridad nacional a la seguridad regional. El Tratado Marco de Seguridad Democrática a la luz de las teorías sobre la paz. *Aportes a la Seguridad Regional en América Central*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung. 1-9.



Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica como forma de Régimen Internacional

Maité Marroquín Jordán¹

A lo largo de los años hemos experimentado varios procesos que han cambiado la forma de concebir al mundo, las relaciones entre los seres humanos y los Estados. Entre muchos, la "globalización", que ha significado este cambio progresivo.

El presente ensayo no trata del desarrollo de la globalización en sí, sino de una forma de entender el cambio de las relaciones entre países y específicamente bloques regionales a través de este proceso tan peculiar que ha integrado a las regiones más distantes y ha provocado una interdependencia a nivel mundial.

En ese proceso de interrelaciones, los Estados o bloques que poseen mayores ventajas o que aprovechan mejor sus recursos y se profesionalizan, van adquiriendo un mayor estatus en la arena internacional, mayor poder y por ende mayor influencia sobre los demás.

Para entrar en contexto, la UE ha sido uno de los bloques que mejor se ha posicionado a nivel mundial para incidir y participar activamente en lo que respecta a las problemáticas de todas las regiones del mundo. La región centroamericana por su parte, con varios esfuerzos

1 Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, estudios de Maestría en Administración de Empresas con Especialidad en Finanzas y Banca, estudios sobre Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Experiencia profesional en la Secretaría de Asuntos Ambientales del CAFTA DR, CARE International, Sistema de Integración Centroamericana y Organizaciones Juveniles; socia fundadora del Centro de Investigación para el Desarrollo y catedrática en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Asistencia a cursos, seminarios y talleres impartidos por el BID, AGEXPORT, SICA, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Rafael Landívar, Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad del ISTMO.



y obstáculos, ha hecho un Sistema de Integración aceptable dadas las condiciones históricas de los países que la conforman y, aunque falta mucho por hacer, ha propiciado la relación con otros bloques que han ayudado al desarrollo del mismo sistema.

Dentro del presente, se desarrollara la relación que tiene el bloque europeo y el centroamericano desde la óptica de una asociación estratégica manifestada a través del AdA. Dentro de esto, entra en pugna la política exterior que maneja la UE hacia otros bloques y específicamente la cooperación brindada por esta que se traduce a formas de regímenes internacionales y formas de exportar modelos propios de integración.

La importancia de la UE para regiones como Centroamérica gira en torno a la cooperación, incluso, se puede afirmar que la UE es uno de los actores más importantes en lo que a esto se refiere.

Se considera que la cooperación de la UE posee otros intereses que no son puramente "cooperativos", más bien esta está enfocada en expandir su modelo de integración porque de esta manera poseerá los mecanis-

mos necesarios para fortalecer sus relaciones alrededor del mundo y tener mayor poder o influencia dentro del mismo.

La región centroamericana, históricamente ha sido considerada como una región poco conflictiva, por lo que la imposición de un modelo podría resultar factible. No obstante, en la arena internacional, los movimientos de los Estados no se dan de una manera clara, se ven disfrazadas muchas veces en ciertas herramientas que son vistas internacionalmente como mecanismos de apoyo y fortalecimiento de las relaciones entre Estados, en este caso, entre bloques. Uno de los mecanismos que ha utilizado la UE en este sentido, es la firma de Acuerdos, específicamente y para el caso centroamericano, el AdA entre la UE y CA.

A través del AdA, la UE se plantea tres ejes, Diálogo Político, Cooperación y Comercio; siendo de carácter prioritario, dentro del eje de cooperación, el fortalecimiento de las instituciones del SICA.

En materia de política exterior, la UE ha demostrado tener claros sus objetivos hacia cada región, tomando en cuenta el contexto interno y externo de ambos. Partiendo

de una visión de las relaciones internacionales basada en la interdependencia entre Estados, la política exterior europea busca a través del AdA abrir los canales de relacionamiento que incluyan intereses para ambos bloques, que dentro de este, los temas a tratar tengan un carácter dinámico, lo que quiere decir que puedan modificarse a conveniencia de ambos e implementar otros temas si así fuera necesario y por último, el AdA es una forma de "paz y seguridad" entre ambos bloques, en el que se deja fuera la fuerza militar debido a esta relación.

Las características anteriores modifican los procesos políticos y traducen los recursos que se tienen en poder como control de resultados.

El papel de la UE es pues, influenciar, incidir y actuar a través de diferentes mecanismos, en una institución como el SICA con el objetivo de modificar cualquier tema de agenda desde adentro y así ganar más aliados en materia no solo política sino económica y cualquiera que sea de interés para ella.

En torno a lo anterior, se analiza si la UE ha tenido un papel importante en la Integración Centroamericana a partir del AdA.

1. Los nuevos procesos de relacionamiento entre bloques como formas de Interdependencia y Régimen Internacional

1.1 *El proceso de globalización como referente a los cambios de relación e interrelación entre bloques y/o Estados*

El concepto de globalización ha sido utilizado desde hace varios años atrás y se denominado como un proceso de cambio principalmente en el aspecto económico de los países que experimentan del mismo a través de una combinación de actores y factores; sin embargo, dicho proceso ha ido evolucionando y abarcando otros aspectos, incluyendo lo político, comercial, tecnológico y cultural, entre otros.

A finales de los años 60's y principios de la década de los años 70's, el sistema internacional observó una creciente interdependencia económica y política, necesitando para esto la explicación a fenómenos locales o nacionales en función de acontecimientos internacionales externos.



La globalización ha sido considerada desde hace varios años, según algunos autores desde los inicios de la humanidad y según otros se ha ido desarrollando conforme han ido configurándose los Estados después de los distintos conflictos o guerras y más atrás, en la configuración de los Estados-Nación; la tendencia mayormente significativa, es aquella que resalta los procesos económicos de liberalización de mercado y capitalismo como lo que desarrolló la globalización.

La visión más apropiada para considerar a la globalización, es aquella que la ve como un proceso que se ha ido desarrollando mediante diferentes prácticas, partiendo quizás de lo económico pero que en nuestros días, con el constante cambio ha evolucionado a unir e interrelacionar a los Estados en la búsqueda del cumplimiento de objetivos que también han ido modificándose respecto a las necesidades mundiales.

Como se mencionaba anteriormente, los países y bloques han experimentado constantes cambios que hoy en día comprenden nuevas formas de entender las relaciones dentro de todo el sistema internacional, con la intensificación del proceso de globalización también se ha intensificado la relación entre Estados, ya sea a nivel de conflicto o de cooperación. Esto ha sido teorizado en el pensamiento de las

relaciones internacionales a través de la interdependencia compleja, apartado que se considera de importancia analizar bajo el marco de las relaciones entre la UE y el SICA.

1.2 *Interdependencia Compleja como respuesta a una nueva forma de entender las relaciones entre bloques*

Los mayores exponentes de la Teoría de Interdependencia Compleja son Robert Keohane y Joseph Nye. Dados los cambios que experimentó el Sistema Internacional a partir de los años 70's, el paradigma clásico (realista) ya no era el adecuado para analizar los nuevos escenarios mundiales, por lo que los autores Keohane y Nye se propusieron explicar estos escenarios a partir de un nuevo enfoque, la interdependencia entre Estados.

De esta manera, los autores entienden el concepto de interdependencia de la siguiente manera: "En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por las fuerzas externas. Interdependencia, en la política mundial, se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recípro-

cos entre los países o entre acores de diferentes países" (Keohane & Nye, 1977).

Las características principales del modelo de Interdependencia Compleja formulado por Keohane y Nye, incorporan lo siguiente:

1. **Existen múltiples canales de interconexión e interpretación entre las sociedades.** En el estudio de la política mundial deben agregarse las vinculaciones entre las burocracias y entre distintos agentes no estatales que, en forma creciente, participan más activa y decididamente en el proceso internacional. En general, los análisis de la realidad global deben incluir el papel de las relaciones transnacionales, producto de una expansiva internacionalización económica.
2. **Ausencia de jerarquía en los asuntos de política mundial.** La interdependencia implica qué temas no militares adquieran mayor importancia en las relaciones internacionales. La agenda de estas últimas se ha ampliado y se ha hecho más controvertida e intrincada, predominando las cuestiones de tipo económico y de bienestar social.

3. **Rol reducido de la fuerza militar.** Hay varias razones por las cuales el simple poderío bélico ha perdido disponibilidad y efectividad. El margen de seguridad de los países, en general, ha aumentado, lo mismo que el interés y la participación de la opinión pública sobre los tópicos relacionados con ella; lo cual incrementa el costo político de su utilización.

Así mismo, Keohane & Nye (1977), resaltan que en la medida que las condiciones de interdependencia compleja se hacen presentes, se pueden diseñar políticas alternativas para transformar recursos de poder potenciales en resultados efectivos.

Los actores que están insertos en la arena internacional, poseen ciertos objetivos que cambian en la medida que el contexto y coyuntura se ven transformados, por lo que Keohane & Nye determinan que dentro de estos procesos, se ven ciertas características, como las siguientes:

- **Estrategia de vinculación y eslabonamiento de temas (linkage strategy).** Bajo esta perspectiva, los Estados "fuertes" poseen capacidad y los elementos recursivos fundamentales para obtener virtualmente



todas sus metas en el escenario mundial, mediante el entrelazamiento (explícito o implícito) de tópicos y aspectos de negociación militar y a la amenaza de utilización. En el nuevo modelo interdependentista, en la medida que se reduce y devalúa importancia y el uso de la fuerza, esta vinculación automática deja de presentarse; esto permite que, diversos autores (incluso los "débiles") puedan adelantar estrategia para ligar temas de a cuerdo a sus conveniencias y al reparto de elementos e instrumentos de poder en las diferentes negociaciones.

- **Establecimiento de la agenda.** Como no existe una jerarquía de asuntos temáticos en las relaciones internacionales, la programación de la agenda de discusiones es más compleja y competitiva. Aunado a ello, las interrelaciones entre Estado y otros actores domésticos pueden conducir a procesos de politización y conformación de la agenda.
- **Relaciones transnacionales.** Bajo la perspectiva de interdependencia com-

pleja, las negociaciones internacionales se ven influidas en un mayor grado por el papel y los intereses de los actores no estatales y el tipo e intensificación de vinculación transnacional que estos establecen a nivel mundial. Desaparece la separación entre política exterior y política doméstica, pues estas se vinculan en un mismo proceso que provoca impactos en ambos lados.

- **El papel de las organizaciones internacionales.** Los mecanismos e instituciones multilaterales internacionales juegan un rol de mayor relevancia en la política mundial, actúan como ámbito para la conformación de coaliciones, juegan un papel de mediación de intereses y consenso entre las partes. En estos casos, los Estados más débiles pueden interactuar en forma de bloque y así avanzar en sus objetivos prioritarios, así como también se pueden encontrar por medio de estas soluciones operativas conjuntas a problemas comunes que afectan a los Estados centrales y periféricos por igual.



A medida que van cambiando los diferentes procesos dentro de la arena internacional, las piezas se van moviendo acorde a ellos a beneficio de los actores involucrados y se van desarrollando diferentes estrategias para poseer una mayor participación e incidencia, ya que sin esto, los Estados van perdiendo o disminuyendo sus oportunidades frente a los demás. Considerando a la Integración de Estados en la conformación de bloques regionales, una de las mejores herramientas que se ha poseído para que los Estados se presenten internacionalmente de una manera mucho más fuerte y participativa.

Así pues, en la conformación de bloques e interrelación de los mismos, se van distinguiendo diferentes formas que los van vinculando de manera más estrecha en mayor o menor medida. Una de las formas consideradas para el presente, es lo relacionado a los regímenes internacionales.

Según Krasner, S. (1982), los regímenes internacionales son "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en áreas específicas de las relaciones internacionales".

Keohane, R. (1991), por su parte, ve a los regímenes internacionales

como "instituciones con reglas específicas acordadas por gobiernos, asociadas a temas particulares de las relaciones internacionales."

1.3 El proceso de integración regional como respuesta a las exigencias que plantean los nuevos procesos del Sistema Internacional

Para los fines requeridos, es el análisis de Ernest Hass el que se tomará como base, quien ha definido el término de integración como "un proceso por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes" (Hass, 1958). Posteriormente, Hass concibe la integración como "un proceso que vincula exclusivamente un sistema internacional concreto dado con un sistema concreto futuro oscuramente discernible. Si la escena internacional actual se concibe como una serie de entornos nacionales en interacción e interpenetrados, y en términos de su participación en las organizaciones internacionales, entonces la integración describirá el proceso de aumento de la interacción y



de la interpretación de forma tal de oscurecer las fronteras entre el sistema de organizaciones internacionales y el entorno suministrado por sus naciones-estado miembros” (Hass, 1964).

Basándose en el análisis de Hass, Lindberg, L. (1963) define la integración como: “1) Los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales, y 2) El proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios diferentes están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro”.

Anteriormente se hizo una breve recopilación teórica de lo que respalda a la globalización, a la interdependencia como proceso que se ha ido desarrollando dada la evolución de la globalización, y por último, la integración como un proceso que mundialmente se ha desarrollado en la búsqueda de intereses específicos de desarrollo, principalmente económico-comercial, pero que también ha repercutido en lo político, social y cultural.

Lo que es importante, es entender, cómo la UE y el SICA se relacionan

dentro de estos procesos, tomando la teoría como referencia.

Cada día, conforme se va modificando el sistema internacional y se va innovando en los diferentes tipos de relación que pueden haber, siendo por ejemplo, relaciones entre Estados, relaciones bilaterales y multilaterales y relaciones con Organizaciones Internacionales; conforme han ido cambiando estas, se ha observado un notorio cambio dentro de las estructuras internas de los países afectados, ya que mientras más se relacionan, más es lo que se ve afectado por lo que sucede a nivel interno y externo, lo que quiere decir que cualquier acción que tenga un país, afecta a todo el sistema internacional en cuestión.

Con lo anterior se puede decir que el proceso de globalización ha abarcado tantas dimensiones que no es necesario ser vecinos para que se de esa interconexión. Es así como la UE y Centroamérica han entrado en este proceso a través de intercambios y apoyo de una región hacia la otra, incidiendo significativamente la UE a nivel interno de las instituciones y el sector económico-comercial centroamericano sin importar la distancia de un continente a otro, pues se han encontrado los mecanismos adecuados para fortalecer las relaciones e intercambiar factores de interés común. Se ob-

serva aquí la importancia de la interdependencia a nivel de bloques. Se puede visualizar que entre la UE y el SICA se han ido incorporando varios temas de interés que no responden específicamente a temas de seguridad, al contrario, son los temas de cooperación los que predominan en esta relación birregional.

La globalización ha sido interpretada de diferentes maneras como se ha visto anteriormente, pero en lo que refiere a la UE y el SICA es propio entender que como con otros bloques de integración, esta relación ha sido un proceso y se ha ido construyendo poco a poco, se han ido vinculando ámbitos locales y externos y conforme cambian las exigencias del mundo se han creado por decirlo así: "reglas" compartidas que han sido reconocidas por los participantes, estos son conocidos como acuerdos o tratados internacionales.

Es pues, el proceso de globalización el que ha provocado que la UE y el SICA mantengan una relación a nivel político, comercial y de cooperación.

Lo anterior ha llegado a un nivel de interdependencia mutua en el que si bien el SICA necesita el apoyo y relación estrecha con la UE para fortalecerse en materia económica y comercial, y para aprovechar la cooperación que este bloque le

brinda social, política e institucionalmente, la UE también ha creado una red de interrelación mundial que favorece a sus intereses.

Es aquí donde la Teoría de Integración cobra sentido, explicando que para que la relación anterior exista, ha sido importante un proceso de integración de los Estados que poseen características comunes y han decidido unirse con la convicción de mejorar sus índices económico-comerciales o de otra índole como lo social, a través de una proyección conjunta al exterior. Cuando los Estados deciden lo anterior, como se menciona anteriormente, también toman la decisión de delegar su poder individual y su capacidad de toma de decisiones hacia un órgano central que dirige a todos los Estados miembros; es por ello que se torna importante que la institucionalidad sea fuerte y esté capacitada para desempeñar un cargo de alta magnitud.

Por último, es importante mencionar que no se considera a la globalización un proceso ya concluido pues este no abarca todos los aspectos de todo el mundo aún; la globalización no es un proceso igualitario y dentro de él también existen disputas por intereses individuales de cualquier tipo que es muy común dentro de las relaciones internacionales, es por ello que los mecanismos de integración e interdependencia entre



Estados han ido mitigando estos intereses individuales y han puesto en común intereses regionales e inter-regionales posteriormente.

En el siguiente apartado, se analizará la manera en la que los diferentes procesos de globalización, interdependencia e integración regional han sido vitales para entender la influencia que un bloque puede llegar a tener a través de estos en materia institucional, a través de acuerdos o programas y que pueden ser considerados formas de regímenes dadas sus características.

2. **Análisis de la influencia de la Unión Europea en el Sistema de la Integración Centroamericana**

2.1 ***Influencia e intervención de la Unión Europea sobre la región centroamericana***

En lo relacionado a la influencia que tiene la UE sobre la región centroamericana, se manifiesta que, particularmente en el proceso de integración, se tiene una relación bilateral fuerte a nivel individual, entendiéndose por esto que cada país por separado sostiene relaciones

independientes con algunos de los diferentes miembros de la UE particularmente en educación, comercio, etc. (tal es el caso de España, que brinda cooperación significativa a todos los países de la región), pero que también a nivel regional estas relaciones son fuertes.

Se indicaba que la UE se maneja bajo un lema, "(...) en realidad ellos no imponen un modelo, solo ponen a disposición una ayuda, sin duda son un referente pero no obligan a seguir un modelo y son respetuosos de la decisión de los pueblos" (M, Villalobos, Comunicado Personal, 15 de Mayo, 2015).

Ahora bien, aunque el lema de la UE para el mundo entero sea "brindar un apoyo, poner a disposición una ayuda sin imponer un modelo; ser un referente pero no obligan a seguir un modelo"; se podría considerar una hipótesis un poco más analítica: el interés de la UE es de carácter geopolítico, sobre todo considerando que la UE invierte en Centroamérica entre 50 y 80 millones de euros al año (M, Villalobos, Comunicado Personal, 15 de Mayo, 2015).

Es la inversión pues, que hace la UE para estar más cerca de Estados Unidos y ser un contra peso en la región.

Al final, no importa si Centroamérica como sistema de integración toma o

no el modelo europeo, lo que a la UE le importa es posicionarse a nivel mundial.

Un ejemplo sustancial de la intervención de la UE es que se ha contribuido no solo en la institucionalidad regional que era el foco de programas como el PAIRCA (Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana) y la mejora del funcionamiento de los mismos, sino también desde la perspectiva regional en los Estados, como el caso de otros programas como el PRESANCA, los PRESISAN (programas orientados a la creación de sistemas de información en los temas de seguridad alimentaria y nutricional para fortalecer los procesos de toma de decisiones).

Se puede decir que siempre ha habido una buena voluntad y disposición por parte de la UE en apoyar acciones que desde la perspectiva regional han sido prioritarias.

2.2 Apoyo de la Unión Europea al Sistema de la Integración Centroamericana a través de programas de cooperación

De todo lo anterior, se puede decir que la UE constituye entonces uno de los socios más importantes de

la región, si no es el que más aporta a la región.

La integración debe verse como una acción permanente y es desde la institucionalidad del SICA que se debe proyectar a la población. En ese marco la UE, a través de programas como el PRESANCA I y II, PRESISAN I y II, ha intervenido en áreas vulnerables, donde el tema de inseguridad alimentaria y nutricional es un problema fundamental.

Así pues, la cooperación que la UE le brinda al SICA ha conllevado a una serie de apoyo que engloba temas más humanitarios y programas como el PAIRCA que posee la característica de estar enfocado en fortalecer las instituciones del sistema, aspecto vital para que idealmente este funcione de una mejor manera.

2.3 Beneficios de la relación UE-SICA

El ideal de la Integración Regional para Centroamérica es la UE y se aspira a que sea una realidad. En términos concretos, la UE, más allá de la cooperación en temas bilaterales que son cruciales para los países de la región, le ha permitido al SICA focalizar trabajos sobre temas que también son claves en el proceso de Integración, por ejemplo, el tema de la Unión Aduanera es uno



de los pilares fundamentales de la Integración Regional. Partiendo del hecho de que la Integración Económica es un motor fundamental y la UE ha venido colaborando de manera permanente y amplia en buscar avances en este tema.

Suponiendo que la relación entre estos dos bloques conlleva a un beneficio mutuo, surge la interrogante de ¿cómo se ha beneficiado la EU específicamente?, pues se sabe que el SICA tiene un fuerte apoyo en lo que a cooperación y otros ámbitos se refiere.

La UE ve en la región un mercado importante, aparte de la posición geográfica, a través del AdA, se focaliza mucho el pilar comercial, de alguna manera eso es una oportunidad para poder acercarse al mercado europeo pero también para Europa es una posibilidad de intercambiar con la región algunas líneas de comercio que pueden ser importantes.

En el marco del AdA, a partir de las negociaciones, se ratifica que la región centroamericana siempre es un foco de interés para la UE, pues colaboran y se apoyan constantemente con ella. Con el AdA se ratifica una presencia europea, que significa que se cuenta con un socio estratégico indiscutible.

En conclusión, el principal beneficio es saber que se cuenta con la UE

como socio fundamental para la región y que ha sido ratificado a través del AdA. Que ha brindado apertura a nuevos mercados, mercados que quizás no estaban del todo cerrados pero eran diferentes.

La importancia real de todo eso es la relación que se ha ido estrechando con cada negociación, acuerdo y colaboración conjunta que ha propiciado marcos de referencia a la apertura de nuevas aéreas de trabajo.

2.4 Cooperación de la Unión Europea a través de acuerdos y/o tratados enfocada a la exportación de un modelo de integración

Para el desarrollo de lo que ha sido la influencia de la UE en el SICA, es necesario considerar como el gran aporte (sin restar importancia a otros), no a la entrada en vigor de acuerdos y tratados, no a la firma de los mismos y no a la ejecución de los diferentes programas de cooperación y ayuda económica dadas a la región centroamericana; más bien, el aporte de mayor relevancia es el proceso histórico brrregional que ha fortalecido las relaciones entre los bloques y como consecuencia, ha propiciado la firma de acuerdos como el de asociación y ha desarrollado programas de gran importancia, relevancia y

asistencia para el SICA específicamente, entre otros.

Así, uno de los mayores aportes hacia el SICA por parte de la UE, no ha sido tanto el proceso en sí de la firma y entrada en vigor del AdA (dícese como *proceso* pues la entrada en vigor del mismo fue en el 2012 y aún ahora esta ratificándose en los parlamentos y congresos europeos, por lo que considerar como aporte principal al AdA como acuerdo y sus disposiciones es aún muy precipitado pues no es medible dado lo reciente del mismo), más bien, el aporte principal es todo lo que ha acompañado al mismo y que ha fortalecido y/o apoyado al proceso de integración.

La EU ha pretendido lograr una "asociación estratégica" basada en el diálogo político, en pro de la democracia, y del fortalecimiento de la región como actor global y socio de la UE en los foros multilaterales. Uno de los objetivos más importantes de esa estrategia sería promover el regionalismo y la integración regional a través de una "red" de acuerdos de asociación, que habrían de firmarse con todos los países y grupos conforme al "mapa" del regionalismo latinoamericano, tal y como se gestó a principios de los años 90's. Esa estrategia partió del supuesto de que tanto el diálogo político birregional, como la posibilidad de suscribir Acuerdos de Asociación, deberían actuar como

condición o incentivo para la mejora de la cooperación y la profundización de la integración en ambas partes (Sanahuja, 2013).

El proceso de negociaciones para llegar a lo que hoy se conoce como AdA, fue una continuidad desde el Diálogo de San José (1984) que sentó las bases para conversaciones posteriores desarrolladas en Florencia (1996) y Madrid (2002) y luego, el ya mencionado Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación conocido como Acuerdo de Roma (2003). Posteriormente se iniciaron las negociaciones formales en el 2004.

Conforme fueron avanzando las negociaciones del AdA, la relación birregional entre el bloque europeo y el centroamericano se fueron fortaleciendo en la medida que cada uno aportaba y extraía algo de ellas. Es por ello que el AdA como proceso histórico ha aportado mucho más al SICA de lo que ha aportado como acuerdo en sí, ya que este representa el desarrollo de una relación más estrecha a medida que avanzaron las rondas de negociación y se incorporaron temas de coyuntura, consolidándose así, la UE como uno de los mayores cooperantes a través de acciones o programas concretos hacia la región centroamericana.

Así pues, el mayor aporte desde la perspectiva desarrollada, que ha te-



nido la EU en el SICA, no es lo que viene o el producto que se obtendrá de los Acuerdos y Programas, sino como se vio anteriormente, "lo que ya dio" a través de varios procesos de negociaciones y puestas de discusiones y diálogos en común desde hace varios años atrás.

Si nos adentramos a un análisis más profundo de participación de la UE en el SICA, se puede decir que la cooperación que esta le ha brin-

dado y le brinda a la región centroamericana, se favorece de diferentes modos y a diferentes escalas; así por ejemplo, se puede hablar de fortalecer la relación con un bloque que es privilegiado geográficamente, aporta en alguna medida a lo comercial.

Los cuadros siguientes, obtenidos de la página oficial del SIECA, muestran la relación existente en esta materia en el período 2005-2011:

Cuadro 3
Balanza comercial de la Unión Europea y Centroamericana con el mundo,
Período: 2005-2011
En miles de millones de US\$

Año	Intercambio	Exportaciones	Importaciones	Saldo
UNIÓN EUROPEA				
2005	8,287.0	4,065.3	4,221.7	(156.4)
2006	9,421.6	4,591.0	4,830.6	(239.6)
2007	10,960.7	5,347.1	5,613.6	(266.5)
2008	12,221.6	5,922.2	6,299.4	(377.2)
2009	9,341.1	4,594.3	4,746.8	(152.5)
2010	10,509.2	5,153.2	5,356.0	(202.8)
2011	12,166.1	6,029.6	6,136.5	(106.9)
Crecimiento	6.6%	6.8%	6.4%	---
CENTROAMÉRICA				
2005	45.7	14.7	31.0	(16.3)
2006	53.4	17.0	36.4	(19.4)
2007	62.4	20.0	42.4	(22.4)
2008	71.9	22.6	49.3	(26.7)
2009	58.0	20.5	37.5	(17.0)
2010	67.1	22.9	44.2	(21.3)
2011	81.2	27.6	53.6	(26.0)
Crecimiento	10.0%	11.1%	9.6%	---

Nota: Las exportaciones centroamericanas no incluyen maquila.

Fuente: Centroamérica, SIECA, UE, Estadísticas del Comercio Internacional 2011, OMC.

Cuadro 4
Centroamérica: balanza comercial con la Unión Europea
Período: 2005-2011
Millones de US\$

Año	C.A.	C. Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Exportaciones a la Unión Europea						
2005	1,943.5	1,144.7	169.3	185.0	336.3	108.2
2006	2,291.0	1,288.4	172.6	246.8	431.8	151.4
2007	2,522.8	1,367.2	208.8	276.0	503.3	167.5
2008	2,866.7	1,507.5	258.2	354.6	533.5	212.9
2009	2,726.1	1,524.2	214.2	307.0	502.2	178.5
2010	3,074.3	1,669.0	189.9	365.6	657.2	192.6
2011	4,037.2	1,845.7	298.6	570.8	1,077.1	245.0
Crecimiento	13.0 %	8.3 %	9.9 %	20.7 %	21.4 %	146 %
Importaciones de la Unión Europea						
2005	2,904.6	1,283.7	458.8	678.9	311.4	171.8
2006	3,290.3	1,519.5	519.8	793.9	289.5	167.6
2007	3,564.1	1,417.2	569.9	962.2	431.1	183.7
2008	3,504.0	1,309.0	612.6	857.8	513.4	211.2
2009	2,681.5	910.0	474.5	750.8	344.0	202.2
2010	2,978.0	1,080.9	472.4	828.3	376.2	220.2
2011	3,426.5	1,218.4	526.5	986.3	433.8	261.5
Crecimiento	2.8 %	(0.9 %)	2.3 %	6.4 %	%	7.3 %

Fuente: SIECA.

Cuadro 5
Comercio bilateral: grado de participación del comercio
de mercancías en ambos mercados
Año: 2011
Miles de millones de US\$

Unión Europea	Valor	Participación
Exportaciones al mundo	6,029.6	100.0
Exportaciones a Centroamérica	3.4	0.06
Importaciones del mundo	6,136.5	100.0
Importaciones de Centroamérica	4.0	0.07
Centroamérica	Valor	Participación
Exportaciones al mundo	27.6	100.0
Exportaciones a la Unión Europea	4.0	14.5
Exportaciones del mundo	53.6	100.0
Exportaciones de la Unión Europea	3.4	6.3

Fuente: SIECA.

Como se puede ver en los cuadros anteriores, Centroamérica no se puede considerar como un socio altamente importante para la EU en este sentido, no obstante, es importante recordar que la EU posee un modelo de integración peculiar y que ha querido "exportar" hacia otros bloques en su interés de poseer más influencia e incidencia a nivel mundial.

Así pues, la UE intenta que un modelo "a la europea" sea trasladado y copiado por otras regiones mediante mecanismos propios de los siglos contemporáneos, no a través de guerras y de mecanismos militares que obligan a una región a adoptar ideales y costumbres del otro, sino a través de herramientas que muestran un beneficio bilateral pero que tienen un trasfondo de intereses específicos.

3. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica como forma de Régimen Internacional

Como se planteo anteriormente, los Acuerdos forman parte de los mecanismos utilizados por los Estados y/o bloques para tener mayor incidencia en las agendas de sus similares de una manera en la que ambos tienen beneficios pero que, sin duda el que está mejor posicionado en la arena internacional, posee esos beneficios en mayor medida.

El concepto de Régimen Internacional, es pues oportuno en el presente análisis pues se trata de entender el porqué de que algunos Estados estén siempre bajo el mandato de otros Estados. Ejemplo de lo anterior es que en el proceso de negociaciones se ven claramente los efectos internos que la UE tiene sobre Centroamérica, poniendo como precedente la negociación conjunta de los países centroamericanos, o bien, el hecho de que la UE planteó que no se firmaría un AdA si Panamá no estaba dentro del subsistema económico, el resultado fue que Panamá entro al subsistema económico.

Por lo anterior se dice que hay países o regiones que están sobre el mandato de otro u otros.

En su análisis sobre Regímenes, Andrew Hurrell se pregunta si ¿Los regímenes son realmente relevantes? Y si lo son, ¿cómo, porqué y en qué grado? Independientemente del análisis de un régimen, al hacerse esas preguntas y trasladarla al caso de la relación UE-SICA este se manifiesta mediante el aspecto de cooperación, ya que en la medida que se desarrollan e imponen ciertos procedimientos, estos van creando una relación más estrecha.

Respondiendo al grado de relevancia que tiene este régimen UE-SICA, se considera que este es significativo, pero está perfectamente enmascarada mediante programas de cooperación y ayuda en diferentes ámbitos que poseen ya una historicidad importante y que benefician al bloque centroamericano.

El beneficio de la cooperación es sobre todo para el SICA y los países que lo conforman, la ayuda que se brinda a las sociedades e instituciones directamente a través de programas, talleres, líneas de acciones concretas, etc.; en cuanto a la EU se puede decir que cooperar con la región centroamericana le da un *plus* a su participación con la región y por ende, un voto de confianza, resaltando que la región posee un mercado interesante para la UE y por la posición geográfica que ocupa se hace aún más interesante. Por últi-



mo, si se habla de un beneficio para ambos, estrechar los lazos sería el beneficio que predomina, sin dejar de lado el intercambio de experiencias y las referencias que un programa le puede brindar a otro.

La UE ratifica con los Acuerdos de Asociación, su cooperación en Centroamérica, que esta estará por un largo tiempo sobre la base de las prioridades que la región defina y en conjunto a la asesoría y consideración europea, esta le brinde en ciertas líneas de apoyo.

La teoría de regímenes busca especificar con mayor precisión los beneficios funcionales proporcionados por las reglas e instituciones (Hurrell, 1992), esto quiere decir que a través de estos, los procesos han ido tomando un ambiente de confianza y se ha reducido el nivel de incertidumbre que se experimentaba anteriormente. Lo anterior es positivo, ya que si se ve desde un punto de vista en que todos los involucrados poseerán un beneficio, existe aprendizaje, comunicación y el conocimiento e información son compartidos.

Así también, la teoría de regímenes busca demostrar en términos más rigurosos como puede surgir un comportamiento de cooperación entre actores egoístas (Hurrell, 1992),

y especificar las condiciones que facilitan el surgimiento de reglas e instituciones dentro de estas relaciones de cooperación.

Lo anterior refleja una visión realista de las relaciones entre naciones y de los regímenes internacionales. Efectivamente, si existiese un interés "egoísta" y la necesidad de aumento de poder individualmente hablando, la teoría de regímenes internacionales hoy en día plantea comportamientos que incluyen normas y reglas que facilitan las relaciones y las presentan de una manera más sutil en la búsqueda de aumento de poder e intereses como se mencionaba anteriormente.

En la búsqueda de esto, los actores dejan, por decirlo así, de lado sus diferencias pues saben y consideran que interrelacionarse con otros actores les brindará un beneficio posterior.

Es importante resaltar y analizar, qué tan fuerte ha sido el régimen UE-SICA, qué tan bien constituido está y qué tan basado en intereses comunes está.

Así, la UE si posee intereses comunes con Centroamérica, como lo son el fortalecimiento de su relación en la búsqueda de incrementar o au-

mentar sus exportaciones e importaciones, en la búsqueda de hacer de la región centroamericana una región más democrática y con menos brechas en lo que a desarrollo mundial se refiere, por ejemplo.

Esto último es lo que se promulga a nivel institucional bilateral, sin embargo, no se debe dejar de lado el análisis de que la UE es un bloque con participación mundial importante y como tal busca incrementar esa participación, llevando de la mano, muy inteligentemente los intereses intrarregionales y los intereses propios.

De lo anterior, se puede decir que la constitución de esta relación es fuerte pues a lo largo de los años se ha mantenido y se han ido impulsando más y más programas de apoyo hacia Centroamérica; el SICA por su parte también aumenta sus niveles de comunicación con bloques como el europeo y se abre a nuevas formas de entender e incrementar su visión a nivel internacional como región.

El régimen en discusión sí posee intereses comunes, cimentados más bien en los intereses de la UE, que por ser el bloque más fuerte en esta relación, puede y de hecho hace que un sistema como el SICA siga ciertos

niveles para que esta relación se aliamente, se sostenga y permanezca.

Conclusiones

El presente, analiza la relación entre la UE y el SICA, y específicamente resaltando en cada capítulo y análisis la hipótesis de que la UE influye, incide y actúa sobre las políticas y/o agendas de otros bloques de poder, tal es el caso del SICA.

- La interdependencia compleja entiende las relaciones internacionales de una nueva manera, las concibe desde un punto de vista en el que los actores poseen nuevos canales de conexión y los temas a tratar son más amplios, además de que se tienen relaciones con nuevos actores como lo son las Organizaciones Internacionales. Todo lo anterior nos lleva a que en efecto, la relación entre la UE y el SICA es parte de esta nueva lógica de participación e incidencia.
- En cuanto a los procesos de integración que se han dado últimamente, se deduce que estos se han ido dando por las diferentes exigencias que el mundo en general ha tenido, dícese del proceso globalizador por



ejemplo, se ha tenido la necesidad pues de asociaciones entre países para formar bloques que posean mejores y mayores oportunidades dentro del sistema internacional.

En este sentido, tanto el SICA como la UE han sido muestra clara de ello, ambos han venido experimentando diferentes fases y se han ido transformando, de manera que cada experiencia los han llevado a establecer nuevos mecanismos de participación a nivel mundial.

A lo que respecta, la UE es un bloque que es visto como modelo para muchos bloques y es por eso que al preguntarse si esta enfoca la cooperación que brinda a exportar "su modelo", se concluye que efectivamente esta brinda un tipo de cooperación significativo al SICA, por decirlo así, "invierte" bastante en el bloque centroamericano por lo que puede tomarse como de manera paralela y sutil, y pretende que este último copie su modelo; no obstante, se deja en perspectiva que la UE brinda cooperación para poder tener una mayor incidencia e influencia geopolíticamente hablando y a nivel estratégico; dicho de otro modo, que su presencia sea cada vez mayor, lográndolo a través de la ayuda que brin-

da y que crea mayores lazos de confianza y obligación hasta cierto punto.

- El AdA se considera una forma de régimen, pues el SICA acata ciertas normas acordadas a través de acuerdos y negociaciones; no obstante, el AdA aún no ha madurado, por lo que valdría la pena estudiarlo posteriormente y de una manera más profunda, precisamente como un régimen pues este tiene procesos específicos y el trabajo de este aportaría bastante a la academia cuando el mismo avance.
- Por último, se concluye en que lo importante de la relación entre la UE y el SICA es todo el proceso y lo que este ha significado para fortalecer las relaciones entre ambos. No los resultados en sí de un programa por ejemplo, sino el proceso y lo que este conlleva; muestra de ello, la apertura de tres grandes ejes que se han trabajado con anterioridad pero ahora están establecidos en un acuerdo marco que es el AdA. Lo anterior le da continuidad al proceso y se ratifica con esto que la UE tiene muchas intenciones de seguir teniendo una presencia significativa en la región centroamericana.

Bibliografía

- Hass, E. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford University. Stanford. Pp. 16.
- Hass, E. (1964). *Beyond the Nation-State*. Stanford University. Stanford. Pp. 29.
- Hurell, A. (1992). *Teoría de Regímenes Internacionales: Una perspectiva Europea*. Oxford University Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little Brown and Oo. Boston. Pp. 8.
- Keohane, R. & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little Brown and Oo. Boston. Pp. 51-56.
- Krasner, S. (1982). *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes Intervening Variables*. En Krasner (comp.) *INTERNATIONAL Regimes*. Pp. 2.
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics Of European Economic Integration*. Stanford University. Stanford. Pp.6.
- Sanahuja, J. (2013). *La Unión Europea y el Regionalismo Latinoamericano: Un Balance*. *Investigación & Desarrollo. Vol. 21, no. 1*. Universidad Complutense de Madrid.



Protección y promoción de la competencia

Guillermo Díaz Castellanos¹

Conforme al paradigma Estructura-Conducta-Resultados, conocido como SCP por sus siglas en inglés (*structure-conduct-performance*), el nivel de competencia de un mercado está positivamente correlacionado con el número de competidores y negativamente correlacionado con la participación de mercado que tienen (Tarziján y Paredes, 2012). En otras palabras, entre mayor es el número de competidores es más probable que el mercado sea más competitivo y viceversa.

En Guatemala existe mercado oligopólico en diversos sectores económicos, tales como distribución de gas propano, combustibles, azúcar, telefonía celular, avicultura, licores y cemento. En el caso de la distribución de gas propano existen cinco competidores y el principal controla

alrededor del 60% del mercado; en distribución de combustibles existen siete competidores y los dos mayores que controlan tienen una cuota conjunta de casi 50% del mercado.

En sí la existencia de pocos competidores en dichos mercados no sería problema de no ser por la presencia de indicios de prácticas que buscan limitar la competencia. En el caso de la distribución de gas propano, pese a que el artículo 5 de la Ley de Hidrocarburos establece la libertad de fijar precios, en la práctica se observa que tres de los más grandes competidores tienen precios iguales; en el caso de la distribución de combustibles los precios no son iguales, son similares. En el caso del azúcar, los estatutos de la Asociación de Azucareros de Guatemala establecen como

¹ Director Académico del Departamento de Economía Empresarial de la Universidad Rafael Landívar. Doctor en Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca. Posee una maestría en Economía del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Asimismo, también es investigador principal del Instituto de Investigaciones Económico Sociales (IDIES), de la Universidad Rafael Landívar.



atribuciones de esa entidad fijar cuotas de azúcar para el mercado interno y de exportación, así como fijar precio de dicho producto en el mercado nacional (Romero y González, 2006). Estos casos muestran indicios de acuerdos horizontales o acuerdos para no competir. Por el contrario, en la distribución de cerveza se observa en la actualidad una fuerte competencia en precio entre el duopolio existente. También en el caso de los bancos se observa competencia en tasas de interés pese a sus características oligopólicas (Díaz, 2005).

En Guatemala las condiciones de protección y promoción de la competencia son precarias. Si bien existen leyes que pretenden promover la competencia, en la práctica las mismas son inoperantes, al no existir una institución que garantice el cumplimiento de lo estipulado por las leyes. Por ejemplo, en el mes de mayo la prensa informó que empresas farmacéuticas acordaron sugerir precios de venta al público (*Prensa Libre*, 28 de mayo de 2014). La práctica de acordar precios en la venta de medicinas también se observó en una licitación de venta de vitaminas al IGSS (*elPeriódico*, 7 de abril de 2014). Prácticas de colusión y de abuso para fijar precios altos, como el reportado por el matutino *Prensa Libre* en su edición de fecha 25 de octubre de 2013 sobre las al-

tas tarifas de Avianca para viajar a Honduras, indican que en Guatemala existe necesidad de una ley de competencia. Esto es más válido si se considera que en los demás países de Centroamérica, con excepción de Belice, existe una ley de competencia y que la emisión de la misma es un compromiso adquirido en el AdA entre Unión Europea y Centroamérica, según el artículo 279 de dicho acuerdo. Se tiene un plazo de tres años a partir del año pasado para cumplir con dicho compromiso.

El objetivo de una ley de competencia es garantizar las condiciones de igualdad de competencia en el mercado y, a través de la eficiente asignación de recursos que implica la competencia, beneficiar al consumidor (Celani y Stanley, 2003). En América Latina las leyes de competencia tienen como objetivo la protección y promoción de la competencia. En el primer caso se busca evitar prácticas anticompetitivas y en el segundo se busca garantizar la competencia (Tineo, 2000).

El proyecto de emitir una ley de competencia en Guatemala existe desde el 2000. Más reciente en el 2012 se presentó la iniciativa 4426, denominada "Ley de Competencia". Sin embargo, esta iniciativa de ley presenta dos limitantes significativas: la creación de la Comisión de Competencia como entidad adscrita

al Ministerio de Economía, y la realización de investigaciones solo por denuncia; aspectos que debilitan la promoción y protección de la competencia. Conforme a las mejores prácticas observadas sobre la materia en América Latina, la entidad de competencia debe ser autónoma desde la perspectiva administrativa y financiera, para actuar con independencia, y realizar investigaciones de oficio. Otro aspecto importante a considerar en la elaboración de una ley de competencia es la existencia de sanciones disuasivas, de tal manera que el costo de incurrir en prácticas anticompetitivas sea mayor que los beneficios obtenidos por realizarlas. La experiencia en diversos lugares del mundo así lo indica, en Europa por ejemplo, la Comisión Europea impuso el año pasado multas por casi 1,700 millones de euros a seis bancos que se pusieron de acuerdo para manipular la tasa de interés Libor.

La promoción y protección de la competencia es una función inherente de la política pública, porque el mercado, si bien es un mecanismo eficiente para asignar los recursos productivos, presenta fallas. La práctica de conductas de limitación de la competencia es una de las fallas más frecuentes que se observan en el funcionamiento del mercado. Ante ello, compete al Estado ejercer la función de árbitro que garantice

la competencia en condiciones de igualdad y el cumplimiento de las reglas de competencia. Las precarias condiciones de competencia en Guatemala y el compromiso adquirido en el AdA con la UE brindan el contexto para la emisión de una política de promoción y protección de la competencia.

Bibliografía

- Celani, M. & Stanley, L. (2003). Política de competencia en América Latina. CEPAL Working Paper LC/L.1943-P.
- Díaz, G. (2010). Estructura y poder de mercado del sector bancario de Guatemala. *Revista Académica ECO*, (5), 30-39.
- Romero, A. & Gonzales, C. (2006). Condiciones generales de competencia en Guatemala. CEPAL Working Paper. LC/L.2550-P.
- Tarzijan, J. y Paredes, R. (2003). Organización industrial para la estrategia empresarial. Pearson. Educación, Santiago de Chile, Chile. Tercera edición.
- Tineo, L. (2000). "Políticas y Leyes Sobre Competencia en América Latina: De la Distribución del Estado a la Eficiencia del Mercado". En Krakowski, M. (1ª.Ed)



(2000), Política de Competencia y sus Instituciones en Latinoamérica. Managua: MIFIC-GTZ.





Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala



Konrad
Adenauer
Stiftung



Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor responsable. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Síguenos en Twitter:  @centroameriKAS

ISBN: 978-9929-738-01-0



9 789929 738010