

# Sistematización del I Diálogo SICA **El futuro de Centroamérica: La región que queremos**

12 y 13 de agosto de 2019

Centro de Formación de la Cooperación Española  
La Antigua Guatemala



Antigua Guatemala, 12 y 13 de agosto de 2019

## DOCUMENTO DE SISTEMATIZACIÓN

### 1. Objetivos del diálogo

La Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana convocó los días 12 y 13 de agosto de 2019 EL primer ***Diálogo SICA sobre el futuro de Centroamérica, la región que queremos***. El objetivo de la convocatoria era reunir a autoridades y funcionarios de las instituciones regionales del SICA para discutir los escenarios de futuro de la región SICA y la necesidad de definir estrategias y planes para enfrentarlo.

Como señalara en su discurso inaugural el Secretario General del SICA, Vinicio Cerezo, este diálogo es el punto de partida de la construcción de un Plan de Desarrollo a largo plazo 2020-2040 para Centroamérica y la República Dominicana que recibirá el nombre de Esquipulas III recuperando así el relato positivo sobre la gestión conjunta y propia de la resolución de conflictos y el diseño de planes de futuro que este nombre evoca en la región y en el mundo.

Los representantes de los órganos e instituciones regionales fueron el público principal de este Diálogo que será ampliado sucesivamente a gobiernos y a otros actores y sectores implicados en la integración. Además, en el seminario participaron representantes nacionales de la presidencia pro t mpore y de otros países miembros junto a expertos e investigadores de centros de investigación y análisis. El Diálogo contó con la destacada participación del Vicepresidente de la República de El Salvador, D. Félix Ulloa, que alentó el proceso de reflexión conjunta sobre el futuro de la región y aportó varios criterios valiosos para su impulso a partir del análisis de la naturaleza de los procesos de integración regional.

El Diálogo proporcionó un análisis profundo de los condicionantes que marcan los escenarios que la crisis global ha generado en la región SICA y sobre los factores determinantes de su futuro. En ese marco las conferencias inaugurales de ambas autoridades destacaron algunas fechas relevantes que acompañan simbólicamente la necesidad de definir una nueva etapa en el proceso de desarrollo en la región SICA: el Bicentenario de la Independencia y los treinta años de la creación del SICA con la firma del protocolo de Tegucigalpa en el año 2021 o el Bicentenario de la Constitución de la República Federal de Centroamérica en el año 2024.

---

*La agenda del Diálogo comenzó con una mesa inaugural en la que además del Vicepresidente de la República de El Salvador y del Secretario General del SICA, participaron el Embajador de España en Guatemala y el Director del Centro de Formación de la AECID en Antigua Guatemala que fue sede del encuentro. Este Primer Diálogo sobre Integración Regional se desarrolló en el marco del Programa de Apoyo a la Efectividad y Coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) del Fondo España-SICA, el instrumento de la SG-SICA que coordina los apoyos de la cooperación española a la integración centroamericana.*

---

El Secretario General del SICA agradeció expresamente la participación de todos los asistentes y especialmente de las instituciones y órganos del Sistema, remarcando el interés de la SG-SICA de compartir detalladamente los objetivos y naturaleza tanto del diseño de un Plan de largo plazo para la región SICA como del proceso de transformación funcional para, a partir de ello, lograr una acción conjunta eficaz con el impulso de todo el Sistema.

El Diálogo se estructuró partiendo de los determinantes del desarrollo en la región, aquellos que definen los problemas principales que aquejan a las ciudadanas y ciudadanos centroamericanos y que condicionarán su futuro y que son la llave para destrabar algunos de los procesos de desarrollo más urgentes para la región. Desarrollaron este bloque las intervenciones de Salvador Sacasa (BCIE), Josette Altman (FLACSO), Alexander Segovia, Alberto Mora (Estado de la Región) y Rubén Nájera (Presidencia pro Tempore) y Jonathan Menkos (ICEFI). Entrelazando este bloque y el siguiente, Hugo Beteta (CEPAL) presentó el análisis que ha sustentado el diseño del Plan de Desarrollo Integral de México, Guatemala, El Salvador y Honduras.

El segundo bloque del Diálogo se centró en las visiones del desarrollo desde agentes y sectores de la sociedad civil de la región. El bloque sirvió para detectar los puntos de coincidencia de todos ellos y para sumar elementos no comunes al análisis. Desarrollaron este bloque las intervenciones de Ramiro Batzin (Consejo Indígena Centroamericano- CICA), Otilia Lux de Coti (Representante Pueblos Originarios y Mujeres Indígenas), Carlos Luis Rojas Porras (Comité Consultivo del SICA), José Adán Aguerri (Comité Consultivo de la Integración Económica Centroamericana) y Jonathan Ordoñez (Lab CA).

El final del Diálogo se centró en la combinación de los determinantes y visiones del desarrollo con la actividad y agenda de las instituciones regionales del SICA. Las intervenciones recogieron el análisis de los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en la actualidad, tanto en los países como en torno a los pilares de la Agenda de Desarrollo del Sistema. Repasaron también los factores que contribuyen a su pleno desarrollo en el marco de la integración regional. Desarrollaron este bloque la intervención de Mario Villalobos (SG-SICA), Pedro Caldentey (Instituto desarrollo Universidad Loyola Andalucía) y los Secretarios Generales de las dimensiones o sectores de la integración centroamericana: Melvin Redondo, Secretario General SIECA; Salvador Ernesto Nieto, Secretario Ejecutivo CCAD y Alfredo Suarez, Secretario General SISCA. La mesa redonda de los tres Secretarios Generales, moderada por el Secretario General del SICA, Vinicio Cerezo, dio lugar a un extenso debate con la participación de representantes de las instituciones y órganos del Sistema. Entre las intervenciones de la mesa destacaron las de los Presidentes de PARLACEN y Corte Centroamericana de Justicia, así como de los Secretarios/as de CEPREDENAC, CENPROMYPE, COMISCA, COMMCA y del Consejo Monetario Centroamericano.

## 2. La Centroamérica que queremos

El inicio del Diálogo estuvo marcado por las conferencias inaugurales del Secretario General del SICA en representación de la institucionalidad y por el Vicepresidente de la República de El Salvador en representación de la Presidencia Pro t mpore y de la voz de los países miembros.

El Vicepresidente de la República de El Salvador, D. F elix Ulloa, habló sobre las aspiraciones de la región y apost  por visiones de futuro nada tímidas, recuperando el ideal de la Unión Centroamericana a partir de otro aniversario histórico de gran interés para la región: la constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824 cuyo bicentenario se celebrará el año 2024. Para reforzar la recuperación de la ambición de la integración regional recorrió algunos episodios del proceso que demuestran el potencial del SICA. En sus propias palabras, el Vicepresidente afirmó que *“Este día tenemos la oportunidad de hacer historia, que el modelo de integración centroamericano vea fortalecidos sus mecanismos de gobernanza y consolidar su institucionalidad por el bien de nuestros ciudadanos centroamericanos”*. Sugirió, para ello, pasar de una arquitectura normativa dentro de las instituciones del Sistema a una ingeniería de acuerdos constitucionales en los países, que coadyuvara a dar soporte, validez y legitimidad a las acciones de integración que se realizan.

El inspirador discurso inaugural del Secretario General del SICA, quiso reforzar la sensibilidad por el trabajo que se realiza en el marco de la integración y record  cómo la pacificación que canalizó el proceso de Esquipulas fue un espacio propicio para promover un modelo de desarrollo regional basado en el establecimiento de la paz, el fortalecimiento de la democracia y la promoción del desarrollo, así como para renovar el proceso de integración.

El Presidente Cerezo, que lider  junto a los otros cuatro presidentes centroamericanos, el proceso de Esquipulas; quiso rescatar de ese episodio de refundación de la integración, la fuerza del diálogo político para vencer contra todo pronóstico los obstáculos a los que se enfrenta la región.



Vinicio Cerezo enfatizó la importancia de definir hoy, recuperando la fuerza del diálogo, una visión compartida que nos conduzca a un nuevo plan para el desarrollo de la región SICA. Un Plan que encuentre respuestas comunes a retos que no dependen sólo de la región, sin dejarse vencer por la complejidad de los escenarios y convencidos de que éste es una región de oportunidades.

Para ello, es importante aunar voluntades en la región para dar un salto adelante que revise el modelo de desarrollo para plantear los problemas en sus términos reales y evitar la tentación

de hacer cómo que todo funciona bien. Las múltiples iniciativas no coordinadas que el SICA y otros actores internos y externos impulsan, plantean el riesgo de la “canibalización” de los esfuerzos por los recursos. Esta es, en palabras de Cerezo, “una región diversa que coopera, pero que no integra”.

El Secretario General quiso aprovechar sus intervenciones en el Diálogo para explicar que las claves políticas internas de la integración están marcadas en este momento por la transformación funcional del Sistema y su eje estratégico más visible que es el diálogo político para la construcción del Plan de Desarrollo de largo plazo para la región SICA 2020-2040, que la Secretaría General quiere impulsar bajo la denominación de Esquipulas III.

---

*Como señalaba el presidente Cerezo, Esquipulas nos remite a la fuerza de la decisión y la acción conjunta de la región frente a obstáculos y fuerzas adversas, nos anima a volver a la vocación y espíritu transformador con el que se creó la integración centroamericana. Pese a las naturales diferencias entre países diferentes, la región debe ser capaz de ver por encima de ellas. Construir así el SICA que necesitamos para la región que queremos.*

---

“El Bicentenario de la Independencia y los 30 años del SICA están a la vuelta de la esquina, en ese contexto debemos plantearnos el **Esquipulas III** un Plan para el Desarrollo de Centroamérica y República Dominicana 2020-2040”

Vinicio Cerezo, Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

### 3. Escenarios en Centroamérica frente al reto del cambio global

Varias de las intervenciones durante el diálogo proporcionaron insumos para definir los escenarios a los que se enfrenta la región. Todas las aportaciones abonaron la idea de una realidad compleja, marcada no sólo por la crisis sino por el cambio. Parece claro que estamos en cambio de época en la que se revisan los paradigmas del desarrollo y se ponen en cuestión algunos de los consensos de las últimas décadas.

El escenario del comercio multilateral que ha marcado los años previos está ahora cuestionado, lo que cambiará los equilibrios políticos en torno a los acuerdos multilaterales o bilaterales de libre comercio y los acuerdos regionales de integración e incluso los acuerdos birregionales como los de la región SICA con la UE.

La importancia de la crisis que surgió en el año 2008 ha sido extraordinaria y no podemos minusvalorar sus efectos ni darla por acabada. Las tensiones que experimentan los países desarrollados tienen su manifestación en los nuestros. Tanto a través de las políticas macroeconómicas y sus efectos en los flujos globales de inversión, como en las guerras de divisas y las tensiones comerciales o en los cambios tecnológicos que afectan a nuestro sector industrial y a los cambios en las ventajas comparativas de la región.

La crisis y conflictos políticos no son exclusivos de Centroamérica y forman parte del escenario de la crisis global. Los movimientos populistas y la fragilidad de los consensos políticos tienen manifestación en la esfera nacional y global. Josette Altman daba tres alertas al respecto: la desafección con la democracia que deja paso a la impunidad, la modificación hacia clivajes sociales diferentes a los económicos que tradicionalmente han condicionado las preferencias y movimientos políticos y la “desafección fiscal y de responsabilidad ciudadana”.

En el ámbito global, la crisis de la política promueve desacuerdos importantes en torno al cambio climático, a la prevención y gestión de conflictos o a las tendencias de la cooperación internacional al desarrollo. Problemas como el Brexit o las tensiones en Oriente Medio o Irán son potenciales focos de conflicto y nuevos episodios de crisis.

Más allá de la crisis, hay factores estructurales de cambio que tienen directa incidencia en la región. La emergencia de China y los cambios en la geopolítica internacional son un ejemplo evidente. El cambio tecnológico asociado a lo que algunos llaman la cuarta revolución industrial y su efecto en las cadenas globales de valor es otro elemento a considerar para el reposicionamiento de Centroamérica en el mundo. Finalmente, el cambio demográfico y la tendencia al envejecimiento de la población, asoma ya en las sociedades centroamericanas.

Estos elementos que conforman los escenarios de la sociedad global tienen traslación a Centroamérica donde se suman a nuestros problemas específicos. Pero quizás es el de la migración irregular el que mayor manifestación tiene en la región SICA-México-EEUU, el gran foco junto al de la frontera Sur de Europa. La migración centroamericana a Estados Unidos a través de México es el asunto que recaba más atención sobre Centroamérica en el mundo. La intervención de Hugo Beteta, Director de CEPAL México, hizo especial hincapié en la descripción de la naturaleza del problema y de sus orígenes. Se trata de un tema estructural que ha dado lugar a la propuesta del Plan de Desarrollo Integral (PDI) de México, Guatemala, El Salvador y Honduras. Una iniciativa muy relevante para la región que nació de la voluntad del Gobierno del presidente López Obrador de reforzar la relación entre México y la Región SICA con la migración como preocupación central y que se ha visto muy complicado por las presiones del gobierno de los EEUU a México. Tanto el Secretario General del SICA como Hugo Beteta, insistieron en la importancia estratégica de la relación entre México y el SICA, y del PDI y su relación con el Esquipulas III.

El apartado siguiente de esta sistematización recoge los problemas determinantes para el desarrollo de la región, pero algunas consideraciones generales sobre el ámbito regional ayudan a cerrar los elementos que definen los escenarios a los que se enfrentan los países miembros del SICA.

En primer lugar, varias intervenciones celebraron la contribución del proceso de Esquipulas al desarrollo de la región tras tres décadas de vigencia desde su lanzamiento a finales de los noventa y las revisiones de las estrategias de desarrollo tras los grupos Consultivos post-Mitch 1998-2001 y en el relanzamiento de la integración centroamericana aprobada por los presidentes en el año 2001. Pero también señalaron que los factores que impulsaron esos acuerdos, han perdido fuerza en un entorno que exige nuevas metas y nuevos instrumentos.

No cabe duda de que Esquipulas rompió una dinámica destructiva y cambió la región, pero quedan retos pendientes tras los acuerdos de paz que exigen romper la inercia actual y adaptarse a los nuevos tiempos. Como se verá más adelante, varios ponentes (Mora, Segovia, Menkos, Beteta o Caldentey) mencionaron como reto pendiente el crecimiento excluyente de la región. Tres décadas de desarrollo no han sido capaces de equilibrar el interés general con los intereses particulares de algunas élites económicas y políticas. La labor del Estado para defender el interés general es una clave que otorga a la política fiscal una posición protagonista en el futuro.

En segundo lugar, varios ponentes (Sacasa, Villalobos o el propio Secretario General) insistieron en la relevancia de la región como agregado económico. La suma de la región la equipara a países como Colombia y la convierte en la sexta economía de América Latina. Este dato, se suma a la condición estratégica de puente geográfico en el continente o a su biodiversidad y sus recursos naturales para convertirla en una región de oportunidades.

---

*Los planes de desarrollo y el catálogo de iniciativas y macro-proyectos que desde diversos ámbitos se discute en la región permiten pensar en una región de oportunidades con capacidad de atraer el interés de inversores y socios para el desarrollo.*

---

En tercer lugar, como señalaron Altman y Segovia, este es un tiempo propicio para la reflexión. Alex Segovia destacó que el cambio de escenarios pone de manifiesto un vacío intelectual sobre las opciones de futuro que, aunque se produce en un mal momento para el debate político (por el retroceso democrático global pero también en el seno de algunos países de la región), constituye una gran oportunidad para poner sobre la mesa algunos planteamientos desde la óptica regional. La complejidad de los escenarios a los que se enfrenta el SICA demandan reflexión y elaboración de propuestas de futuro.

#### **4. Problemas estratégicos de la región: Los determinantes del desarrollo.**

La contribución de los ponentes a la definición de los problemas que son determinantes para el desarrollo de la región fue muy prolífica e interesante. Multidimensional como no podía ser de otra forma, pero que no lo era hace 25 años. Lo que hoy es evidente, no lo era hace algún tiempo y ese es también un avance positivo de la región que está presente en diagnósticos y planes.

---

*En las intervenciones de los ponentes y asistentes al diálogo hubo un repetido consenso al citar algunos de los problemas que enfrenta la región y determinan su futuro: la migración desordenada y sin garantías, la violencia, la extensión del hambre y la pobreza, la huella ecológica y el cambio climático, el acceso al empleo y al ingreso, la desigualdad y el crecimiento excluyente y la adaptación al cambio tecnológico. También en torno a la necesidad de un estado de derecho que ofrezca garantías democráticas y un estado capaz de atender a sus ciudadanos con políticas suficientes.*

---

Estos consensos han sido recogidos por la Secretaría General y las instituciones del Sistema y podrían ser una base para la construcción del plan de largo plazo. Las aspiraciones de la agenda percibida por la SG-SICA y las instituciones centra las aspiraciones de la región en conseguir una Centroamérica segura, sin pobreza, incluyente, resiliente y sostenible.

Algunos determinantes recibieron una consideración estratégica específica. Varios ponentes pusieron especial interés en la crisis fiscal en Centroamérica como expresión de la crisis de capacidad de los Estados y de la voluntad política de luchar contra determinados problemas en la región. Más allá de los problemas de ingresos de los Estados Centroamericanos, Jonathan

Menkos, desde el análisis que viene haciendo el ICEFI, insistió en la necesidad de reformar las políticas fiscales para introducir elementos de progresividad y reforzar al estado para desarrollar así sus capacidades para promover el interés general.

Alex Segovia planteó la importancia de hacer un análisis sobre el comportamiento de los actores de la región a la hora de discutir los determinantes del futuro. Este análisis plantea tres preguntas que deben ser consideradas para definir el futuro inmediato:

- ¿Qué coalición de actores apoyará el nuevo plan? Es útil de nuevo remitirse a la historia para ver cómo en los años sesenta el proyecto político de la sustitución de importaciones con integración regional, contó con el apoyo de clases medias emergentes, de los sectores industriales, de la CEPAL y de una generación de Ministros de gobierno con alta capacidad técnica y de propuesta. ¿Qué coalición pueden generar hoy un plan de desarrollo a largo plazo? Es importante que los gobiernos sean conscientes de que ellos no son los dueños de la integración, sólo sus gestores. Necesitan de otros actores, con capacidades diferentes a las gubernamentales, para convertir la integración en un acelerador del desarrollo.
- ¿Qué rol jugará Estados Unidos? Su posición ante los asuntos de la región es siempre activa. Recientemente lo fue, por ejemplo, en torno a la ESCA y es un actor clave en los asuntos migratorios, incluidas las relaciones México-SICA.
- ¿Qué rol juegan las élites centroamericanas? Es importante considerar que hoy no son un enemigo de la integración cómo se ha planteado en otras épocas. Hay una oportunidad y un riesgo porque la integración interesa a las élites centroamericanas que perciben las oportunidades de una región y un mercado integrado. El riesgo es que el modelo de integración de las élites no es necesariamente el modelo de integración que gobiernos y ciudadanos perciben. Cómo negociar con esas élites económicas o políticas es una pregunta que necesita respuestas antes de elaborar el plan.

¿Qué opinión tiene al respecto la sociedad civil organizada? La mesa que reunía a los ponentes de la sociedad civil aportó visiones adicionales a los consensos de la región. Batzin y Otilia Lux aportaron la dimensión antropológica y cultural a los determinantes del desarrollo en una región que es diversa. La identidad regional que sustenta el SICA tiene parte de sus fundamentos en los pueblos indígenas y sus visiones antropológicas. Incorporaron también la necesidad de promover la cultura de la legalidad y el respeto a los derechos humanos, aspectos mencionados también en la mesa de centros de pensamiento.

Siendo miembros de la sociedad civil que participan en su representación, los ponentes de esta mesa (particularmente Ordoñez y Aguerri) insistieron en los aspectos relacionados con el funcionamiento del Sistema, el liderazgo insuficiente de los países y el incumplimiento de sus compromisos.

## **5. La agenda vigente del Sistema**

Para reflexionar y definir la Centroamérica que queremos- la agenda de futuro- es importante definir la agenda vigente, la cual está marcada por dos elementos: los planes nacionales de desarrollo y los instrumentos de política regional enmarcados en los cinco pilares de la agenda regional.

Aludiendo a la secuencia histórica de la integración, Caldentey señalaba que el modelo de integración en su primera fase (décadas de los años cincuenta hasta años ochenta) tenía como modelo de desarrollo subyacente el modelo de sustitución de importaciones y una lógica desarrollista con el cambio de patrones productivos y comerciales como eje principal.

Esta segunda fase protagonizada por la creación del SICA, se ha desarrollado en el marco del Consenso de Washington, pero la región definió su visión particular con la propuesta que planteara Esquipulas. En la primera década del Siglo XXI, la región actualizó Esquipulas con la aprobación tras el Mitch, de la Agenda para la transformación y modernización de Centroamérica, luego absorbida por el Plan Puebla Panamá, aunque está presente en muchos elementos de la agenda más reciente. Ésta está marcada por los cinco pilares de la agenda regional del relanzamiento de la integración que se mencionarán más adelante.

Es importante señalar, no obstante, que la formulación de Esquipulas tenía una naturaleza verdaderamente regional y no sólo representaba el ámbito interno de la integración sino la acción de los Estados nacionales. Ni la Agenda post Mitch ni el relanzamiento han conseguido ese ámbito de influencia.

#### A. Los planes nacionales de desarrollo

El diálogo contó con una reflexión poco común cuando se discute la agenda regional y el análisis transversal de los planes nacionales de desarrollo que presentó Mario Villalobos, director de Planificación de la SG-SICA. Aunque los diagnósticos de los instrumentos de política regional contemplan el estado de los problemas en cada país, la dinámica de formulación tiende a definir un objetivo común regional superior que no desarrolla la ruta para alcanzarlo desde la realidad de cada país. Se tiende a formular desde arriba (las aspiraciones) y no desde abajo (las realidades vigentes).

Tabla 1: Planes nacionales de desarrollo de los países miembros del SICA

PAÍS	PLAN	ALCANCE TEMPORAL
Belice	Marco de Acción de Desarrollo Nacional para Belize	2010-2030
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo "K'atun, Nuestra Guatemala 2032"	2012-2038
El Salvador	Plan Cuscatlán	
Honduras	Visión de País de la República de Honduras	2010-2038
Nicaragua	Ejes del Programa Nacional de Desarrollo Humano	2018-2021
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario	2019-2022
Panamá	Plan Estratégico Nacional 2030	2010-2030
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2030	2010-2030

La ponencia de Mario Villalobos destacó las coincidencias entre los distintos planes. El análisis es necesariamente preliminar, pero las conclusiones animan a profundizarlo en la formulación de planes de desarrollo regional de cualquier ámbito,

Entre las coincidencias más relevantes para el objeto de debate del Diálogo destacan las siguientes:

- Reducir la pobreza en todas sus formas y dimensiones.
- Impulsar el crecimiento económico sostenido que contribuya a la creación de empleos dignos.
- Incrementar la productividad y competitividad de los diversos sectores económicos, mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación.
- Diversificar la matriz energética con fuentes de energía renovable.
- Mejorar la capacidad de adaptación y resiliencia frente a los efectos del cambio climático.
- Mejorar sostenidamente la seguridad alimentaria y nutricional.

- Avanzar de forma sostenida en la igualdad y equidad de oportunidades, sin distinción de género.
- Fortalecer la infraestructura multimodal para incrementar la conectividad e incentivar la inversión productiva.
- Fortalecer los sistemas de seguridad social y ampliar la cobertura de los mismos.
- Incrementar el acceso a la educación y mejorar la calidad de la misma, fortaleciendo las capacidades en el uso de tecnologías de la información y comunicación
- Generar oportunidades en los territorios para coadyuvar el desarrollo sostenible.
- Implementar acciones para prevenir y contrarrestar la inseguridad ciudadana

En cuanto a aspectos más transversales, Villalobos destacó la necesidad subyacente al análisis comparativo de reconocer las asimetrías existentes entre los países, así como la dificultad de visualizar el modelo de desarrollo subyacente a cada plan entre los amplios menús de problemas y objetivos que recoge cada uno de ellos. Igualmente, en los planes se contempla la necesidad de tejer alianzas entre los actores de cada nación para alcanzar las metas planteadas en sus propuestas y se menciona la importancia de las alianzas público privadas como instrumento de desarrollo.

---

*Es importante señalar que los planes no incluyen de forma explícita el aprovechamiento de la integración regional como un proceso que contribuye al desarrollo. Cultivar la conexión explícita entre los planes nacionales y regionales puede ser un objetivo transversal del Plan de Desarrollo a Largo Plazo.*

---

#### *B. Los instrumentos de política regional del SICA*

La agenda vigente desde el plano regional fue analizada en la mesa de los Secretarios Generales de las dimensiones económica, social y ambiental del Sistema que presidía el Secretario General del SICA. La composición de la mesa reflejaba el cambio reciente de funcionamiento de la Comisión de Secretarías. La mesa abordó la agenda vigente y los Secretarios Generales hicieron alusión a los principales instrumentos de política regional de cada pilar.



Como es conocido, los cinco pilares prioritarios de la integración (seguridad democrática, cambio climático y prevención de desastres, integración económica, integración social y fortalecimiento institucional) fueron definidos en ocasión del Relanzamiento de la integración

centroamericana en la Cumbre extraordinaria de Julio de 2010. En las Cumbres sucesivas, hasta la de XXXIX Cumbre de junio de 2012, las declaraciones presidenciales fueron acompañadas de un Plan de Acción estructurado en función de los acuerdos y avances de cada pilar. Posteriormente, la práctica de aprobar un Plan de Acción desapareció de las Cumbres presidenciales, pero los cinco pilares han seguido estructurando las acciones, declaraciones y discursos de la integración centroamericana.

Melvin Redondo, Secretario General de la SIECA presentó los avances y retos de la Unión Aduanera y su gestión, así como los avances que en materia de competitividad, productividad y conectividad han fomentado los instrumentos relacionados con la Unión Aduanera, la facilitación comercial y la movilidad y logística. Destacó la importancia de invertir a largo plazo en la constitución de un verdadero mercado común centroamericano, de fortalecer y sacar fruto a la coordinación macroeconómica y de persistir en la transformación institucional. Reivindicó la capacidad de la integración económica de empujar el bienestar regional.

Salvador Nieto, Secretario General de la CCAD, resaltó la importancia que Centroamérica tiene – y se ha ganado como bloque – en la agenda global de cambio climático. Reforzó la propuesta de que el Plan a largo Plazo contemple un eje en torno a la idea de la Centroamérica Resiliente. Esta apuesta, basada en los avances que los instrumentos de política que CCAD y CEPREDENAC impulsan en la actualidad, implica el desarrollo de una agricultura sostenible, la gestión de los ecosistemas, los acuerdos sobre los recursos hídricos y otros asuntos en los que la dimensión ambiental de Sistema está implicada hace tiempo. Los instrumentos de financiación asociados a las agendas globales de cambio climático y la fiscalidad verde son una oportunidad para el plan de desarrollo regional.

Alfredo Suárez, Secretario General del SISCA, presentó las iniciativas impulsadas desde el Consejo de Integración Social, especialmente la ARISIP 2018-2030 (Agenda Regional Intersectorial en Protección Social e Inclusión productiva) destacando su dinámica intersectorial. Presentó también los avances del diseño de la Política Social Centroamericana que está dando sus primeros pasos pero que apunta ya a la elaboración de un informe anual de convergencia social. Hizo especial énfasis en la importancia de reforzar el pilar social de la agenda centroamericana que enfrenta debilidades específicas y reflexionar sobre qué puede aportar la integración social a otras dimensiones.

El Secretario General del SICA hizo una valoración general sobre la agenda vigente en función de los planes de futuro y amplió la información e intenciones sobre el proceso de diseño del plan de desarrollo a largo plazo Esquipulas III animando a las instituciones del Sistema a trabajar coordinadamente. Valoró especialmente la importancia que pueda surgir de la dinámica derivada de la nueva formación de la Comisión de Secretarías derivada de la transformación funcional 2019-2021 que impulsa la Secretaría General.

En una intervención previa, Pedro Caldentey había presentado a instancias de la Secretaría general los objetivos de la transformación funcional:

- A. Una agenda para la eficacia y la tangibilidad: la priorización de la agenda estratégica vigente y el diseño del Plan de Desarrollo a Largo Plazo, Esquipulas III.
- B. La articulación de los intereses regionales: fortalecimiento de la Secretaría General, racionalización y ordenamiento de la operatividad del Sistema y la reforma de la Comisión de Secretarías.
- C. La articulación de los intereses nacionales mediante el fortalecimiento de los mecanismos de gestión de la integración en los gobiernos nacionales.
- D. La asociación para el desarrollo: y la eficacia de la acción internacional: la gestión de los socios para el desarrollo y los Estados Observadores.

- E. Acercar el SICA a los ciudadanos: la comunicación de los beneficios de un Sistema vibrante, cercano y eficaz.

El debate posterior contó con la intervención de las autoridades de muchas instituciones del Sistema. Varias intervenciones (Cenpromype, CEPREDENAC, COMISCA, CRRH) animaron a que el funcionamiento de los pilares fuera más coordinado y a que las Secretarías líderes de pilar, asumieran un rol de liderazgo explícito, animándoles a representar las agendas de todo el pilar o dimensión, particularmente ahora que sus funciones de representación cobran especial importancia con la nueva formación de la Comisión de Secretarías.

En torno al debate de la coordinación de los subsistemas o sectores de la integración, los Secretarios Generales de SISCA y CCAD propusieron que se explicitaran los alcances de las funciones y competencias de liderazgo, coordinación o representación.

---

*Otro debate importante en el análisis de la agenda vigente tuvo que ver con la juridicidad de los procesos de diseño, aprobación y ejecución de los instrumentos de política regional que se han aprobado en los últimos años. Se plantearon varias dificultades asociadas a la falta de normativas, a las discusiones sobre su interpretación o al simple incumplimiento de las normativas que definen la vida de un instrumento de política regional.*

---

Los problemas se manifiestan en torno a la decisión de lanzar el diseño de un instrumento o su aprobación definitiva (¿puede un Consejo de Ministros lanzar o aprobar el instrumento sin la intervención del Comité Ejecutivo o el Consejo de ministros de Relaciones Exteriores?). También en torno a su depósito y publicación oficial (¿basta con que se haga en la Secretarías Líderes de pilar como señalan algunos protocolos o tratados o debe ser en la SG-SICA como señala el de Tegucigalpa?). Finalmente, ¿cómo gestionar el incumplimiento por parte de algunos países miembros de los compromisos de ejecución o financiación derivados de los instrumentos de política regional?

Finalmente, en este bloque de análisis de la agenda vigente, Pedro Caldentey presentó en su intervención un análisis de la sistematización de los instrumentos de política regional elaborado por la Secretaría General del SICA. Están vigentes 43 instrumentos de política regional. Una de las primeras conclusiones que la lista de instrumentos ofrece es que hay una cierta confusión en la definición de qué se entiende en el Sistema por Política, Estrategia, Agenda o Plan. En un balance preliminar, en proceso de elaboración y pendiente de contraste, Caldentey presento un cuadro con la distribución de los 43 instrumentos por pilares y en función de la naturaleza de cada instrumento, no formalmente por su denominación oficial, sino dadas las características del instrumento

Tabla 2: Instrumentos regionales por pilar estratégico y naturaleza del instrumento

PILARES	Total	POLITICA	ESTRATEGIA	PLAN/PROGRAMA
Seguridad	2	1	1	0
Económico	15	4	6	5
Social	16	3	3	10
Gestión Integral del riesgo y el cambio climático	7	2	1	4
Fortalecimiento institucional	3	0	1	2

TOTAL	43	10	12	21
-------	----	----	----	----

Haciendo un balance de la agenda vigente, se puede destacar en términos positivos el sobresaliente ejercicio de elaboración de diagnósticos compartidos y de elección de objetivos comunes que ha supuesto la elaboración de los instrumentos. También es indispensable destacar que la calidad de alguno de estos ejercicios de diseño y aprobación de instrumentos regionales ha permitido procesos de consulta muy abiertos a todos los actores implicados y a la sociedad civil en general.

En el balance negativo de la agenda vigente cabe señalar la dificultad de gestionar y ejecutar un número tan elevado de instrumentos, así como su heterogeneidad. En un Sistema que no cuenta con instrumentos de financiación y depende de la gestión de los apoyos de la cooperación internacional, la magnitud de los objetivos agregados y de los recursos humanos y financieros necesarios para cumplirlos, hace difícil alcanzar una ejecución significativa. El problema de la financiación fue mencionado en varias reflexiones como gran condicionante del Sistema, sin que se planteasen soluciones factibles a corto plazo. Por todos los factores mencionados, la demanda de coordinación general de los instrumentos regionales es un reto claro del Sistema.

## 6. La construcción de la Agenda común

Una referencia recurrentemente citada en el Diálogo fue la naturaleza política del desarrollo. Como mencionara el Secretario General del SICA en sus palabras inaugurales, el desarrollo no es un problema técnico, sino un problema político. Lo mismo sucede con la selección de lo que será prioritario en la agenda común de la región. En esta primera fase de la construcción del nuevo plan es la visión y dimensión estratégica lo que importa, las acciones técnicas y operativas ocupan ahora un segundo plano.

Dada la naturaleza política del desarrollo y la relevancia de compartir una visión común, parece razonable que una de las principales conclusiones del Diálogo sea la necesidad de construir el plan a partir de un proceso de diálogo político, que ayude a las autoridades de los países miembros a articular sus intereses como nación con los intereses comunes a todos los países en el marco de la integración. La generación de consensos a alto nivel es la primera tarea del proceso. Su continuidad en los próximos años es la clave de que los planes nacionales y regionales tengan un impacto significativo en la región.

Las variables y argumentos que plantearon los ponentes y surgieron en los debates permitieron dibujar un escenario complejo, marcado más por la incertidumbre que por los problemas. Es un escenario de cambio, en el que es difícil imaginar el destino final, pero en el que se aprecia un cambio en los paradigmas de desarrollo económico y transformaciones en la gobernanza global. ¿Es el escenario propicio para plantear consensos en torno a un plan a largo plazo?

En el escenario hay más factores de riesgo que positivos: rebrote del proteccionismo, retroceso de la cooperación internacional, pocas evidencias de la recuperación sólida del crecimiento, persistencia del interés particular en las élites centroamericanas, crisis fiscal, la presión de la migración y la resistencia de EEUU a aceptarla o las amenazas asociadas al cambio climático.

---

*No obstante, el Diálogo ofreció también un notable consenso sobre que nos encontramos ante una oportunidad de cambio positivo para la región. Los*

*cambios en los paradigmas económicos pueden dar lugar a modelos de desarrollo más favorables para atender los problemas de la región, más conscientes de la multidimensionalidad de los problemas, abandonando recetas que no contribuyeron a reducir la naturaleza excluyente del crecimiento ni a impulsarlo de forma necesaria.*

---

Igualmente, el escenario podría animar a renovar políticas que ya no pueden ofrecer más resultados. Un ejemplo de ello es la limitación de la estrategia de promoción de acuerdos comerciales, ya abordada con algunas excepciones. El nuevo escenario, en un marco de crisis del multilateralismo, puede dar nuevas oportunidades al regionalismo y a los acuerdos de integración más profunda.

La propia crisis y la necesidad de enfrentarse a los escenarios complejos que enfrenta la sociedad global y la región en particular, es un extraordinario aliciente para promover consensos regionales en torno a algunas visiones estratégicas que se puedan aplicar a los países miembros del SICA en el ámbito nacional y regional.

Otro de los debates relevantes para la construcción de la nueva agenda regional es el de la definición de su naturaleza: ¿se trata de un plan para la región o específicamente para el SICA? La intervención de Rubén Nájera fue muy sugerente al respecto y planteaba con precisión las diferencias ante la opción de decidir si el Plan estará centrado en el desarrollo del Sistema de Integración o en el desarrollo de la regionalidad, entendiendo ésta como las acciones de desarrollo de los países miembros que tiene dimensión regional.

En esta línea, Rubén Nájera aportó a la reflexión un elemento crítico tanto para explicar el comportamiento de la integración en los años recientes, como para definir las acciones de futuro. Alertaba sobre la necesidad de tener en cuenta lo que denominó “*la paradoja de la integración como el noveno país*”.

Se trata de una afortunada figura para definir como, ante la limitada apropiación de las estrategias y acciones de la integración por parte de los países miembros, las instituciones del Sistema tienden a protagonizarlas, generando un escenario en el que órganos e instituciones del Sistema trabajan en un ámbito adicional, no articulado a los ámbitos nacionales, como si fuera el de un país más. La falta de apropiación deja una falsa sensación de que las políticas y demás instrumentos regionales sirven para alimentar la vida de las instituciones y no para el desarrollo y la integración regional. Son las instituciones las que tienen la capacidad de generar sus propias políticas, gestionar los recursos para ejecutarlas y también, le dan seguimiento y se evalúan sus resultados, con una participación en general pasiva de los representantes nacionales.

El riesgo de la *paradoja del noveno país* es que el nuevo Plan o Agenda tienda a definirse sin superar las limitaciones de los años precedentes. Que se defina un plan que dé lugar a intervenciones donde la ejecución esté concentrada en las capacidades de las instituciones y en su habilidad para conseguir fondos de cooperación. Son evidentes los avances que esta forma de trabajar ha tenido en materia de diseño de objetivos y acciones comunes, de elaboración de estrategias y políticas, de desarrollo de iniciativas verdaderamente regionales, de fortalecimiento de capacidades y de formación de funcionarios.

Pero la integración centroamericana necesita dar un paso adelante, que los países muestren un grado de apropiación superior, que haya una verdadera articulación entre lo nacional y regional, que la ejecución de las iniciativas regionales se base en la participación activa de las instituciones nacionales. En este marco de análisis, hubo consenso en que es precisa la apropiación activa por parte de los países, así como una construcción colectiva que incluya la

visión de los diferentes sectores de nuestras sociedades. Es necesario, por tanto, destacar la importancia de fortalecer el diálogo político entre los países para luego definir una agenda de desarrollo de la región, que tenga como instrumento al proceso de integración.

En torno a esta idea surgía la pregunta de si el proceso de integración es realmente un factor determinante para el desarrollo de los países que lo conforman. Es una pregunta recurrente que, depende de las visiones, está resuelta o no. Las reflexiones planteadas en el diálogo apuntan a que la pregunta a responder no es tanto si la integración es determinante o no para los países, sino en qué lo es y en qué no lo es. ¿En qué ámbitos del desarrollo centroamericano la dimensión regional del problema hace necesaria la integración?

En esta parte del Diálogo surgió el debate sobre las limitaciones en la definición y funcionamiento del sistema de integración como instrumento de desarrollo. Primero, como habían señalado tanto el Secretario General del SICA como otros participantes de la institucionalidad, indicaron que es evidente que el marco institucional bajo el que opera el SICA no promueve la coordinación entre las instancias y sus órganos mandantes. La organización del Sistema que diseñó el protocolo de Tegucigalpa está sujeta a los condicionantes de la época. La complejidad del momento no anima a hacer cambios en la estructura institucional o en la funciones y composición de los órganos y las principales instituciones como proponían otras reformas institucionales. Pero cabe preguntarse si es inevitable hacer una revisión significativa del modelo de gobernanza del Sistema. Por complejo que sea el entorno, ¿se puede servir a los ciudadanos sin revisar asuntos centrales como la racionalización del marco institucional, el cumplimiento de los acuerdos y normas o la financiación del Sistema son factores clave para la eficacia del Sistema junto al rol de la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano?

En las debilidades del Sistema está de fondo la posibilidad de que existan diferencias entre la visión que tienen los Estados Miembros sobre con la visión que las instituciones regionales interpretan como su mandato. Esa diferencia podría plantear irregularidades en el compromiso de los países miembros, o en ocasiones del desempeño de sus representantes, como explicación de las debilidades del Sistema. Con frecuencia, las críticas del Sistema se centran en la disfuncionalidad de las instituciones y su coordinación, sin prestar la debida atención al funcionamiento de los Consejo de Ministros o de la ejecución de acuerdos por los países miembros.

En cuanto a los ejes estratégicos que podrían definir el Plan de Desarrollo a largo Plazo, no parece difícil encontrar consensos para su selección. Expertos e instituciones mostraron un notable acuerdo en torno a algunas prioridades. Como es siempre imprescindible cuando se definen prioridades, hay que escoger una lista reducida de prioridades y formularlas de manera pragmática y concreta.

Figura 1: calendario de los principales hitos de la construcción de Esquipulas III



Más abierta queda la discusión sobre los instrumentos de ejecución y financiación del Plan de Desarrollo a largo Plazo. Del Plan puede derivarse un conjunto heterogéneo de instrumentos de política regional que sea, además, dinámico. Puede haber instrumentos de ejecución a corto plazo o de largo plazo. La modalidad puede ser diversas, desde estrategias a proyectos concretos a macro-proyectos relacionados con la construcción de infraestructuras. La definición de cómo ejecutar el plan podría, por tanto, incluir grandes proyectos e iniciativas, pero debe complementarse con iniciativas pequeñas y de corto plazo que se logren por la confluencia de oportunidades de ejecución y voluntad política. Como se señalaba en el debate, hay que estar atento para priorizar lo que más impacto tendría y al menor costo, así como aquellos asuntos o iniciativas que permitan reforzar la tangibilidad de la integración.

El Secretario General del SICA presentó el cronograma preliminar del proceso que permitiría ejecutar el Plan de Desarrollo a largo plazo desde el año 2021. Se trata de un proceso dinámico en el que cada fase (representada en las Cumbre como resultado final del trabajo

Como se apuntaba en varios momentos del diálogo, el Plan de Desarrollo a Largo Plazo debe poner en valor la regionalidad y enfocar la integración a aquello que ésta es más eficaz. En definitiva, el proceso de construcción del Plan de desarrollo debe responder a un interrogante que bien podría resumir la jornada: ¿cuál es el valor público agregado que le está otorgando el proceso de integración a la dimensión regional del desarrollo en la región SICA? El Plan de Desarrollo debe confirmar que el proceso de integración puede ser un instrumento complementario, pero, al mismo tiempo, una condición determinante para el desarrollo de sus países.

**¿QUÉ SUGERENCIAS SE PUEDE EXTRAER DEL I DIALOGO SICA Y PARA EL DISEÑO DE LOS CONSENSOS EN TORNO A ESQUIPULAS III?**

1. La construcción del Plan de Desarrollo necesita apoyarse en un amplio diálogo político sobre los desafíos comunes con los actores claves de la región. La fase de ODECA/MCCA y Esquipulas II se apoyaron en actores específicos de la región, ¿en qué coalición de actores se apoyará Esquipulas III?
2. El escenario al que se enfrenta hoy Centroamérica es complejo y difícil, no ofrece facilidades, pero la propia urgencia del momento, convierte al plan de desarrollo en una oportunidad. Un potencial objetivo del Plan es ofrecer una visión del largo plazo a sus países miembros para construir el futuro frente a la inmediatez de los problemas actuales.

3. Esquipulas III se debe basar en la vocación y espíritu transformador con el que se creó la integración centroamericana. Debe impulsar a que la región dé un nuevo salto en su desarrollo
4. El proceso colectivo de construcción del Plan de Desarrollo planteará recurrentemente si lo que se construye es un plan de desarrollo para el SICA o para los países miembros del SICA. Los límites de ambas categorías son difusos, pero el debate de fondo es el del alcance del Plan y los límites de la integración.
5. Esquipulas III se debe diseñar sobre el prolífico ejercicio de construcción de agenda regional que han impulsado los órganos e instituciones del Sistema en los años previos. Pero debe superar los límites institucionales y jurídicos que han frenado su eficacia.