

Luis Andrés Padilla Vassaux
Universidad Loyola Andalucía

Trabajo preparado para el X congreso de ALACIP a celebrarse en Monterrey México en julio 2019.

Título: Regionalismo centroamericano en el siglo XXI: la construcción de las preferencias nacionales y la vocación comunitaria del proceso de integración centroamericano.

Trabajo preparado para su presentación en el X congreso latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Política (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) organizado en coordinación con el Instituto Tecnológico de Estudios superiores de Monterrey (ITESM) los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019.

El estudio del regionalismo en el mundo se ha reactivado en los últimos años luego de la transformación estructural de la política mundial, al pasar de un mundo bipolar a uno multipolar, de la erosión del sistema westfaliano de Estados y de la creciente interdependencia entre mercados mundiales. Los distintos regionalismos en el mundo surgen entonces como una respuesta al proceso globalizador y el caso centroamericano no es excepción.

De acuerdo a los últimos trabajos sobre políticas públicas y gobernanza del SICA, la integración centroamericana es un proyecto de vocación comunitaria, tal y como se expresa en los textos fundacionales, pero con un diseño institucional caracterizado por la concentración de poder y un funcionamiento intergubernamental que dificulta los procesos de formulación e implementación de políticas regionales. Esta realidad también hace ver dos problemas esenciales: la falta de legitimidad democrática y la ineficacia para el cumplimiento de sus objetivos.

La literatura en materia de integración centroamericana, al igual que para otros casos del regionalismo latinoamericano, alcanza cierto grado de consenso en torno a la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de la región como causa principal de este diagnóstico. Otras posiciones también invitan a una reflexión sobre la debilidad institucional de las instituciones nacionales y regionales como limitantes del proceso. Sin embargo, es el tema de la acción política de los gobiernos que resulta ser más importante al estudiar la evolución del regionalismo centroamericano. Por tanto, resulta clara la necesidad de reflexionar sobre el Sistema de Integración Centroamericano a la luz de sus particularidades en un esfuerzo para delimitar posibles caminos metodológicos para entender la aparente contradicción entre un proceso con vocación claramente comunitaria que guarda características de funcionamiento intergubernamentales y que no permiten dar un salto cualitativo hacia la supranacionalidad. Por tanto, de manera preliminar nos planteamos las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los principales obstáculos que se observan para establecer la demanda de integración en las políticas nacionales, en términos de conformación de preferencias nacionales?

- ¿Cuáles son los principales obstáculos que se observan para establecer la oferta de integración en las políticas regionales, en términos de conformación de preferencias regionales?

Abordaremos inicialmente los elementos teóricos que hasta ahora han guiado la reflexión sobre el regionalismo y la integración con el fin de contar con un marco adecuado para abordar el caso centroamericano. Por tanto, y en función de un enfoque sobre la integración se abordarán los tres principales marcos teóricos que a la fecha han abordado el tema de la integración de manera más profunda: el funcionalismo, el intergubernamentalismo liberal y la gobernanza multinivel.

Segundo, nos interesaremos al caso centroamericano desde un enfoque intergubernamental con el fin de explorar sobre su aplicabilidad de como enfoque teórico para entender la situación del proceso actual y concluir sobre la validez del modelo, haciendo especial énfasis en la capacidad del modelo en generar respuestas válidas a los cuestionamientos que recibe el SICA como un modelo de integración capaz de generar las condiciones adecuadas para el desarrollo en la región construyendo una comunidad política y económica, heredera del espíritu de los tratados de Esquipulas que buscaban construir mejores marcos para la gobernabilidad a nivel regional y la vez manteniendo una estructura institucional heredada por el proyecto de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de la segunda mitad del siglo XX.

I. El regionalismo centroamericano: entre la dinámica intergubernamental y la construcción de un espacio comunitario

A raíz de la evolución de la teoría de las relaciones internacionales, emerge la necesidad de estudiar como los Estados responden a las demandas que el proceso globalizador impone al orden internacional. Desde sus inicios, las Relaciones Internacionales han considerado a los Estados como las unidad de análisis por excelencia, como una entidad abstracta que interactúa con otras,

similares, en un juego en el cual el objetivo es la maximización de los intereses de cada unidad frente en un mundo caracterizado por la anarquía, condición que determina el actuar de los Estados. Este determinismo estructural (Waltz, 1960) implica que los Estados están obligados, movidos por la necesidad de supervivencia y de maximización de intereses, fundamentales al orden Westfaliano.

En la actualidad, conviven y compiten entre sí elementos geopolíticos y geoeconómicos que apuntan a mantener principios de soberanía e igualdad y no intervención y otros que buscan difundir valores como la democracia, la cooperación que generan desconfianza ya que interfieren con la soberanía estatal (Giacalone, 2018). Es en el marco de esta lógica que el regionalismo debe entenderse como un proceso en el cual, en función de un proyecto político se busca dar respuestas a las demandas del proceso globalizador, pero a la vez, profundizar en las estrategias para alcanzar el desarrollo abordando problemáticas de carácter transnacional. Entendemos la geopolítica como aquella disciplina que no se limita a entender la división de mundo en Estados y sus capacidades materiales, sino que añade el análisis de las estrategias de sus gobiernos, causas y consecuencias. La geoeconomía, incluye en el estudio de las capacidades y recursos de cada Estado el análisis de las preferencias por modelos de desarrollo, la agregación de intereses con otros Estados (procesos de cooperación y de integración), lo cual implica a su vez entenderla como las consecuencias económicas de las proyección políticas o de poder de los Estados (Giacalone, 2018).

Entendemos entonces los diferentes regionalismos en la actualidad, como una “respuesta geoeconómica” de los Estados a estas dinámicas. El proceso globalizador debe ser entendido según dos dimensiones distintas: primero hay una intensificada interdependencia económica y una economía global emergente. (Sorensen, 1998). De esta cuenta, la nueva arquitectura financiera internacional, la nueva división del trabajo y el progreso tecnológico han promovido una economía globalizada que ya no puede sostenerse en un sistema de Economías unitarias con una base territorial específica. Ello constituye un cambio estructural fundamental para el ordenamiento internacional en la medida que implica un aumento en la

demanda de regímenes u otras formas de gobernanza internacional para la regulación de la cooperación especialmente a nivel supranacional.

El debate ontológico sobre el regionalismo ha tenido etapas importantes que, a la fecha, no han logrado construir consensos sobre como acercarse al fenómeno de la integración (De Lombaerde y Söderbaum, 2013). En su lugar, se han planteado debates relacionados con dilemas importantes que se pueden dividir en una fase marcada por la perspectiva “racionalista” y una que busca ir más allá de esta en las relaciones internacionales. De igual manera, desde el punto de vista epistemológico, el grueso de la literatura ha girado en torno a la identificación de la naturaleza de los distintos procesos surgidos a lo largo y ancho del mundo, en cierto modo debido a la ambigüedad otorgada por el Nuevo Regionalismo frente a los marcos teóricos anteriores. La influencia y difusión del paradigma europeo en materia de integración comparada y los debates conceptuales entre los binomios regionalismo & regionalización, cooperación & integración o intergubernamentalismo & supranacionalismo, han ocupado buena parte de los esfuerzos académicos hasta la fecha. Mientras tanto, debido a la desigual evolución de los distintos proyectos, se ha descuidado el estudio de los propios procesos que tenían lugar en el seno de los mismos. Esta insuficiencia y desacuerdo ha influido de manera notoria en los avances de investigación en materia de resultados y efectos del regionalismo y la integración, especialmente fuera de Europa y particularmente en América Latina.

El “nuevo regionalismo” se caracteriza por aparecer en lo que para autores como Morton Kaplan se considera como un sistema “multipolar”. Dentro de la conceptualización de Bjorn Hettne (2005), las distintas dimensiones sobre las cuales se desarrolla el estudio del regionalismo debe leerse en función de una comprensión de la estructura del sistema internacional. En este sentido, la polaridad del sistema, es decir, la distribución de capacidades en el sistema, define en gran medida cómo se organizan las iniciativas regionales que dan respuesta al mismo. En un mundo que transita de un sistema bipolar a uno multipolar, en el cual los

Estados Unidos aseguran cierto grado de estabilidad hegemónica, se desarrolla un estado de interdependencia compleja que permite la construcción de nuevos esquemas de gobernanza internacional.

Este esquema emerge en las relaciones internacionales en principio gracias a la interdependencia creciente en el sistema internacional que empieza a hacerse más evidente durante la segunda mitad del siglo XX y se intensifica a partir del final de la Guerra Fría (Sterling Folkner, 2010). A esta visión de un sistema internacional caracterizado por la interdependencia se añade una propuesta desde el liberalismo que se presenta como un peldaño importante para entender la nueva gobernanza, más allá de una visión realista encerrada en el estudio de unidades racionales interesadas en las ganancias absolutas de un mundo competitivo que se centraba en las denominadas “*High Politics*” (aquellas exclusivamente en temas de seguridad). De allí la conceptualización de los regímenes internacionales como la respuesta a las “power politics” y la lucha por poder entre los Estados que, hasta ahora, era el centro de las preocupaciones de los teóricos de las relaciones internacionales en el marco de la Guerra Fría. Los regímenes internacionales son entendidos como “principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión alrededor de las cuales los Estados esperan convergencia en relación a un tema específico” (Krasner, 1983). De esta manera, el análisis de los nuevos esquemas de regionalismo aparece en un mundo con una interdependencia creciente orientado hacia la cooperación.

Para la visión neoliberal en relaciones internacionales, el esquema regional en un mundo marcado por estas realidades significó fundamentalmente que los marcos de libre comercio y liberalización de las economías eran la esencia de los procesos regionales, tomando en cuenta que era través de estos mecanismos que los Estados podrían posicionar sus intereses en un mundo globalizado, incluso en el marco del regionalismo. Esto puede ser mejor entendido a través del estudio que los autores como Andrew Moravcsik realizan sobre el proceso de integración europeo (Moravcsik, 1993), en el cual destacan la capacidad de los estados de posicionar temáticas relacionadas con la integración para encontrar

“denominadores comunes” capaces de impulsar temas que normalmente se tratan exclusivamente en el ámbito nacional a un plano regional. Luego, serían las instituciones regionales las encargadas de gestionar estas temáticas para maximizar las agendas comunes. Las instituciones regionales son entonces reconocidas como aquellos espacios encargados de gestionar la agenda común, en aras de fortalecer la cooperación de los estados. Según esta visión, los procesos de integración están esencialmente basados en el multilateralismo, que se usan como instrumentos de negociación entre Estados. A nivel nacional, el planteamiento de cómo se construyen aquellos elementos “regionalizables” que pueden ser objeto de un traslado hacia el nivel regional son parte de lo que Moravcsik denomina el “*two level game*”, que define un proceso través del cual los Estados realizan esta compleja tarea de formular elementos de “política regional” que se asocian con el interés nacional.

El elemento que define entonces las necesidades de cooperación entre Estados y, por lo tanto, los mecanismos que se emplearían para la construcción de regímenes internacionales capaces de dar respuesta es el grado de interdependencia compartido en una región específica. En su análisis sobre la Unión Europea, Moravcsik señala que el estudio de la integración debería entonces enfocarse en ella tratándola como regímenes internacionales diseñados para gestionar la cooperación entre los Estados.

Según las teorías neo funcionalistas, la integración es un proceso por el cual la UE gradualmente reemplaza a los estados para controlar la política. En realidad es en los actores transnacionales que encontramos el motor de la integración, particularmente a nivel de la capacidad de influencias la gobernanza supranacional (variables dependiente). En este caso, el modelo demuestra una visión en la cual son los intereses sociales los que se traducen cada vez más en demandas por construcción de instituciones supranacionales a medida que van creciendo los problemas a nivel transnacional y son entonces estas instituciones las únicas que pueden solventar (Stone Sweet & Sandholtz,1997). En el marco del análisis intergubernamental según Moravcsik los regímenes exitosos facilitan la

coordinación de políticas entre estados miembros a través de la reducción de costos de información, innovación en la negociación. Esto permite que se constituyan actores capaces de mediar entre los intereses comunes y los intereses nacionales. Estos ejecutivos, o actores capaces de mediar, construyen a capacidad de gobernar la UE a través de la “delegación de soberanía” concentrada a nivel supranacional ello permite la gestión de externalidades internacionales generadas por la interdependencia. Segundo, las arenas supranacionales tienen menos limitaciones. (Sweet & Sandholtz,1997). Por tanto más interdependencia, más delegación a autoridades supranacionales y por tanto mayor consolidación.

En este imaginario, los actores transnacionales no existen. En una teoría basada en un esquema transaccional, la negociación esta basada en el poder relativo de los Estados y por preferencias de los Estados que emergen de los grupos nacionales Estas preferencias obtienen agencia como posiciones de negociación en las organizaciones de la UE como los consejos de ministros. El nivel de gobernanza de las instituciones del nivel supranacional en la UE, constituyen una estructura pasiva que eficientiza la negociación entre estados (Keohane 1984, Moravcsik, 1993). Dimensiones de la institucionalización: hay un movimiento de intergubernamental a supranacional en tres dimensiones interrelacionadas:

- a) Reglas de la UE: las limitaciones legales producidas por interacciones entre actores políticos que operan en el nivel europeo
- b) Organizaciones: estructuras gubernamentales que operan en el nivel europeo que producen, ejecutan e interpretan las reglas de la UE
- c) Sociedad transnacional: los actores no gubernamentales que interactúan e intercambian a nivel social, económico, político y por tanto influencias directa o indirectamente el proceso de toma de decisiones y los resultados a nivel europeo.

Esta tercera dimensión, especialmente relacionada con el tema de como los actores transnacionales (grupos económicos, actores políticos, operan en relación

a la gobernanza regional radica en el nivel de presencia en influencia de estos a nivel de la institucionalidad y el espacio político institucional regional. Las tres dimensiones deben caminar de manera conjunta para que se puede avanzar hacia más procesos de regionalización sólidos. Dicho esto, es importante recalcar que en modelos intergubernamentales los grupos transnacionales escogen ejercer su presión a nivel de las instituciones nacionales puesto que la posibilidad de maximizar sus intereses es mayor desde un esquema intergubernamental.

Para el caso de América Latina, el nuevo regionalismo reactivado en la década de los noventa registra distintos episodios caracterizados por su ineficacia y solapamiento. El Regionalismo Abierto promovido desde la CEPAL (1994) en la década de los noventa, y tributario en buena medida de las políticas de Ajuste Estructural (Devlin y Estevadeordal, 2001), ha convivido con un regionalismo denominado post-liberal (Sanahuja, 2008) o post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2010), surgido del fracaso del modelo anterior y promovido por los gobiernos suramericanos de izquierda que alcanzaron el gobierno al comienzo del nuevo siglo. No obstante, sus bajos niveles de institucionalización y su estrecha vinculación a dicho proyecto ideológico los ha conducido igualmente al colapso una vez se ha producido un nuevo ciclo de alternancia política.

Santos (2013), identifican tres tipologías diferenciadas de regionalismo latinoamericano en base a su naturaleza: acuerdos regionales de libre comercio, procesos de integración regional basados en instituciones y políticas regionales comunes y proyectos de cooperación intergubernamental institucionalizada. La integración centroamericana estaría catalogada como un proceso de integración regional que aspira a desarrollar políticas regionales comunes, complementarias a las nacionales, de dentro de un marco institucional común, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Pero es aquí donde el diseño institucional promovido por los estados miembros, como entes rectores, juega un papel determinante.

En lo que respecta al proyecto centroamericano, el SICA se crea en 1991 como heredero del antiguo Mercado Común Centroamericano que estuvo en vigor desde la década de los 60. Inspirado en el modelo de regionalismo abierto, tiene como particularidad una naturaleza multidimensional que se vincula a la particular coyuntura de la región y a la aspiración de alcanzar mayores cotas de desarrollo humano. Su trayectoria presenta luces y sombras y debilidades estructurales notables, registrando períodos de gran dinamismo con otros de estancamiento (Santos, 2019).

II. El modelo intergubernamental de la integración centroamericana: ¿la clave para entender la ausencia de voluntad política?

De acuerdo a los últimos trabajos sobre políticas públicas y gobernanza del SICA, la integración centroamericana es un proyecto de vocación comunitaria, tal y como se expresa en los textos fundacionales, pero con un diseño institucional caracterizado por la concentración de poder y un funcionamiento intergubernamental que dificulta los procesos de formulación e implementación de políticas regionales (Caldentey, 2014; Santos, 2016 y 2018). Esta realidad lo coloca en una difícil posición de credibilidad ante la opinión pública, al poner de manifiesto dos grandes debilidades: la falta de legitimidad democrática y la ineficacia para el cumplimiento de sus objetivos lo cual implica a la vez un problema de diseño institucional y de gobernanza (Santos, 2018).

La literatura en materia de integración centroamericana, al igual que para otros casos del regionalismo latinoamericano, alcanza cierto grado de consenso en torno a la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de la región como causa principal de este diagnóstico. Otras posiciones también invitan a una reflexión sobre la debilidad institucional de las instituciones nacionales y regionales como limitantes del proceso (Caldentey, 2014), que incluyen la persistencia de elevados niveles de desconfianza entre los estados miembros (Santos, 2018). De una u otra forma, la acción de los gobiernos nacionales en materia de integración se coloca en el centro del análisis causal acerca de los resultados y efectos de la integración

centroamericana. Su liderazgo los sitúa como impulsores del proyecto y responsables tanto del diseño institucional inicial -que abarca la gobernanza, la coordinación y la agencia- como de su evolución en aras de una mayor eficacia en el camino hacia el cumplimiento de sus objetivos ¿ Cómo se traduce esto a nivel de gobernanza comunitaria (en la cual se interrelacionan las tres dimensiones de la integración)? ¿ De que manera la voluntad política de los Estados incide en estos procesos de interrelación?

Para la gobernanza comunitaria o supranacional destaca la participación de tres actores clave en el proceso de integración : Los estados, los actores transnacionales y los actores comunitarios, en el caso europeo, la comisión y la corte europea de Justicia (Malamud, 2002). En el caso latinoamericano, es la integración via la oferta la que se presenta como la regla, y no la excepción, es decir la integración según los tiempos y las decisiones de los Estados, no en función de intereses nacionales bien definidos planteados desde el colectivo social. Generalmente por tanto, son los ejecutivos nacionales los que se encargan de las decisiones en la materia al no tener que someterlas a poderes de veto, es decir a otros actores con la capacidad de contrariar las decisiones tomadas. Esto varía según la estructura institucional de los Estados y por supuesto según los grados de concentración de poder. Por tanto, a mayor concentración de poder en los ejecutivos nacionales y menor el grado de institucionalización a nivel regional mayor será la capacidad de los jefes de estado para influir en las decisiones en torno a la regionalización.

Los estudios sobre el proceso de integración centroamericano demuestran que, hasta 1965, la gran ventaja que fortaleció o promovió la construcción del proceso de integración centroamericano fue sin duda la ausencia de politización de estos, es decir que se realizó más que nada gracias a esfuerzos técnicos, sobre todo en relación a la facilitación del comercio. Es decir, gracias a que estos no tocaban intereses poderosos en la región pudo ser promovida por entre los Estados de manera relativamente sencilla (Malamud, 2002).

El boom de la integración sin embargo se enfrentó con la incapacidad de profundizar a nivel regional principalmente porque se incrementaron las tareas necesarias para mantener los logros de la integración sin que se proveyera a estas instituciones de una autoridad necesaria para hacerlo. Esto es luego conceptualizado como el “spill around” según P. Schmitter (en Malamud, 2002). Con la reactivación del proceso, queda claro que la tarea de coordinar políticas y decisiones dentro del nuevo esquema de integración es una tarea compleja dada la enorme estructura institucional que se fue consolidando a partir de la reactivación con el protocolo de Tegucigalpa. Por tanto, el proceso no fue afianzado en principios y valores, una identificación compartida (Schmitter, 1970) sino más en una serie de esfuerzos que emanan de crisis relacionadas con desempeños dispares.

El caso de Mercosur es interesante pues muestra un proceso que carece de una estructura institucional altamente desarrollada, no está sujeto a la supremacía de un derecho comunitario, contando sobre todo con mecanismos que fomentan la práctica intergubernamental más que otra cosa. El éxito del proceso demuestra que la inexistencia de instituciones no obstaculiza si existe voluntad política para avanzar (Malamud, 2002).

El caso del Mercosur también revela por tanto la importancia de la voluntad política que descansa en los órganos ejecutivos de los estados miembro: fundamentalmente la diplomacia presidencial. Incluso algunas decisiones que podían comprometer la soberanía nacional fueron objeto de discusión en estas arenas sin enfrentarse a importantes vetos de algunos sectores relevantes. Esto se debe a un alto grado de concentración del poder en los jefes de estado y el hecho que la política exterior ofrece grados más amplios de maniobra que en la política doméstica. La manera como se puso fin a la crisis del automóvil es un ejemplo claro de esta tendencia: prevalecieron los jefes de Estado como quienes resolvieron incluso personalmente la diferencia generada por una decisión de corte proteccionista por parte del gobierno brasileño. No se acudió a los mecanismos regionales para resolverlo (Malamud, 2010). El Inter presidencialismo es entonces el mecanismo que demuestran que son los presidentes los que proveen de

autoridad y poder de toma de decisión, por tanto de resolución de disputas. Esto implica considerar que las instituciones comunes no son indispensables, al contrario este proceso de resolución de conflictos demuestra como la voluntad política de un esquema presidencialista puede incluso profundizar la integración. En el caso europeo, la distribución de preferencias y la conducta a nivel de las negociaciones entre los gobiernos explican el nivel de integración y ni las instituciones supranacionales o los actores transnacionales generan procesos políticos y resultados sin importancia.

El estudio del proceso de integración regional en Centroamérica debe ser considerado a la luz de la realidad política de los Estados, fuertemente influenciados por variables externas al proceso de integración, pese a que el espacio centroamericano provee dinamismo a los mercados nacionales. Sin embargo, en un proceso en el cual el espacio regional no está integrado, es decir en el cual los procesos de regionalización están acompañados por capacidades institucionales mínimas, pero que no permiten generar los incentivos para que los Estados de la región den un salto cualitativo hacia la profundización de aquellos mecanismos que pueden originar el fortalecimiento de un espacio regional debidamente consolidado para conseguir los objetivos inicialmente planteados, son las cancillerías nacionales las que tienen la tarea de fungir como coordinadoras y ejecutoras de los mandatos presidenciales del proceso y por tanto, son las principales promotoras de demanda de integración dirigida a las instituciones regionales.

Según los objetivos fundacionales del Tratado de Esquipulas, se establece que los Estados miembros son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Sin embargo, es fundamental destacar la importancia de las instituciones que existen en el espacio regional centroamericano, su naturaleza y capacidad para entender la limitante en la profundización de el esquema de integración. El sistema cuenta con 5 órganos principales: la reunión de presidentes y el consejo de ministros (cuyo sistema de toma de decisión se basa en el consenso) y la Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano y el comité consultivo (que toman decisiones por mayoría), de

naturaleza supranacional (Santos, 2019). En el caso de los dos principales órganos de gobierno, el consejo de ministros y la reunión de presidentes, la fórmula de la toma de decisión por consenso, ata a los Estados a los espacios nacionales y a la demanda de integración a nivel nacional a lo cual se añade el consenso como modo de toma de decisión, lo cual, hasta cierto punto dificulta en gran medida las transformaciones significativas en el statu quo.

En relación a lo que Stone (1997) llama *los profesionales de las políticas transnacionales* tenemos un grupo de consultores expertos, de agentes de redes transnacionales que mas que nada dependen de la cooperación internacional que han financiado los programa y políticas transnacionales. Su presencia se justifica en muchos casos por la ausencia de políticas nacionales para promover la puesta en marcha de políticas regionales. Aunque su apoyo al proceso ha sido positivo, no se cuenta con resultados contundentes en relación a la construcción de mejores condiciones para la integración.

El peso de los actores en la estructura del SICA por tanto es muy desigual: en términos de poder política, esto recae en los principales actores gubernamentales: principalmente aquellos que se encuentran en los órganos ejecutorios: los consejos de ministros y las reuniones de presidentes, así como el comité ejecutivo. Implica que se excluye una dimensión relacionada con la inclusión de los actores no gubernamentales y aquellos que se encuentran en los espacios de articulación con la sociedad transnacional. De esta cuenta, contamos con una situación en la cual los funcionarios regionales deben ejecutar las políticas regionales sin contar con las facultades necesarias quedando a la voluntad de cooperación de los Estados miembros para implementar las decisiones con algún nivel de éxito (Santos, 2019).

La integración regional, entendida como proceso de convergencia entre las dinámicas del regionalismo y la regionalización, comienza a construirse una vez que existe cierto nivel de alineamiento entre los objetivos de las agendas nacional y regional. Siguiendo a Mattli (1999), se trata de satisfacer dos conjuntos de condiciones para que la integración tenga éxito: las condiciones del lado de la

demanda y del lado de la oferta. La primera se materializa en las políticas públicas nacionales, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, conformadas mediante un proceso de incorporación de preferencias nacionales en el que participan los actores gubernamentales y no gubernamentales con intereses regionales. La agenda regional que representa la oferta de integración, por su parte, es establecida por los órganos facultados del SICA, la Reunión de Presidentes y los consejos de ministros.

Por tanto, un acercamiento al principal mecanismo generador de políticas comunes como los mecanismos de toma de decisión en la política exterior de los Estados centroamericanos pueden arrojar algunas luces sobre el *performance* de la integración centroamericana. Uno de los principales relances de la integración centroamericana se da en el transcurso del año 2010, cuando se lanza desde la reunión de presidentes la iniciativa para repensar Centroamérica en su contexto internacional, con una instrucción clara a los diferentes consejos y secretarías del SICA para dirigir dicho proceso alrededor de una agenda temática que incluye los siguientes ámbitos estratégicos: la seguridad, el fortalecimiento institucional, la integración económica y la protección del medio ambiente (Vargas, 2019).

Los resultados de la literatura arrojan que hay desacuerdos sobre lo que se espera del Sistema de integración así como cierta ambigüedad sobre los posicionamientos en temas centrales además de una crisis de expectativas. Esto parece deberse a una divergencia en las visiones de que esperar del SICA y lo que el mismo sistema puede alcanzar además de una carencia de visión sistémica. A ello se debe agregar la enorme burocratización del proceso que ocupa el centro de las discusiones en las PPT (Vargas, 2019).

A ello por tanto es importante añadir que siendo el proceso de toma de decisión en el seno de las PPT, por su carácter esencialmente intergubernamental, caracterizado por una tradición altamente soberanista, el rol del Estado como principal impulsor de la regionalización se ve limitado por la dificultad de alinear las preferencias nacionales de los Estados con la agenda regional liderada por las instituciones del ámbito supranacional.

En otras palabras: Los avances del proceso de integración centroamericana, entendido como proceso de regionalización, se ven limitados por las dificultades para alinear las preferencias nacionales, en términos de demanda de integración plasmada en las diferentes políticas públicas del gobierno de la República de Guatemala, y la agenda de integración del SICA, plasmada como oferta en las principales propuestas de política sectorial formuladas desde su reactivación en 1991.

Reflexiones finales

La discusión sobre la voluntad política no parece ser el centro de la problemática sobre como se fortalecen los procesos de regionalización a la luz de otros ejemplos en América Latina. Tenemos casos en los cuales los procesos que nacen y son conducidos por los jefes de Estado demuestran que: la ausencia de institucionalidad y de cesión de soberanía no son precondition para la profundización de la regionalización. Son los incentivos provenientes de la interdependencia que estarían al origen de la dinámica integracionista. Esto es visible principalmente en la ausencia de presencia de lo actores en los espacios institucionales de la gobernanza comunitaria.

La tendencia actual de las relaciones internacionales avanza hacia la construccion de espacios públicos transnacionales que a su vez demandan una transformación de las soberanías nacionales caracterizadas por una profundización de las capacidades de los Estados de fortalecer sus capacidades de construir esquemas transnacionales de gestión. Una agenda multidimensional del desarrollo en línea con los objetivos de desarrollo globales implica que los esquemas regionales fortalezcan sus capacidades de construccion de políticas comunes basados en soberanías operacionales, para construir bienes públicos regionales.

En el caso Centroamericano, el esquema altamente soberanista de sus políticas exteriores parece indicar que es un regionalismo promovido principalmente

desde la oferta. Esta, sin embargo, depende de las preferencias nacionales que se transforman en política exterior en la materia y que encuentran su fuente en las distintas demandas a nivel interno. Esto implica un estudio del proceso de toma de decisión en relación a la integración centroamericana, principalmente alrededor de aquellas que deben transformarse a nivel interno en política pública, definiendo al Estado como el impulsor del proceso de regionalización. Ello constituiría el principal generador de demanda interna de acuerdo con una aproximación teórica aproximada a la realidad de la esencia esencialmente intergubernamental de la integración centroamericana.

Referencias

- Badie, Bertrand *Le temps des Humiliés, Pathologie des Relations Internationales*, Odile Jacob, 2014.
- Caldentey, P. El desarrollo económico en Centroamérica en el marco de la integración. Banco Centroamericano de Desarrollo (BCIE). 1998.
- Caldentey, P. Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, n. 156, México, 2014
- De Lombaerde, P. *Theorizing Latin American Regionalism in the 21st Century*, Fédéralisme Régionalisme. Vol 16, 2016.
- Fuentes K. , J. *El regionalismo abierto y la integración económica*, revista de la CEPAL N 53, México 1994.
- Giacalone, R Geopolítica y geoconomía en el proceso globalizador, Acontecer Mundial, 2016.
- Hettne Bjorn *Beyond the new regionalism*, New Political Economy, 10:4, p.543-571
- Hurrell, Andrew *Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics* en Review of International Studies Vol 1, No4. 1995.
- Keohane, Robert *The demand for International Regimes* International Organization Vol.36 N.o2 1983.
- Krasner, Stephen *International Regimes* Cornell University Press, 1983.

- Malamud, A La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del mercosur: un examen empírico. Relaciones internacionales, Num 15. Octubre 2010. GERI-UAM.
- Mattli, Walter *The logic of Regional Integration*, Cambridge University Press 1999.
- Malamud, A La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del mercosur: un examen empírico. Relaciones internacionales, Num 15. Octubre 2010. GERI-UAM.
- Moravcsik, Andrew *Preferences and Power in the European Community, A Liberal Intergovernmentalist Approach* Journal of Common Market Studies, Vol.31, No. 4 1993
- Sánchez, Rafael. *The politics of Central American Integration*, Routledge, New York, 2010.
- Santos, F. Gobernar sin gobierno la integracion centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA. Revista del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). 2018.
- Stone, A & Sandholtz W. European Integration and supranational governance . Journal of European Public Policy 4:3. 1997.
- Vargas, J.P; Quintanilla, A; Orantes, T. *Proceso de reflexión sobre el futuro de la integracion centroamericana: coherencias y contradicciones*, en ICAP Revista Centroamericana de Administración Pública (74): 67-94, junio 2018.