

Institucionalidad centroamericana

Cooperación sin integración



Jorge Urbina Ortega

Colección Prospectiva # 4

Institucionalidad centroamericana

Cooperación sin integración

Jorge Urbina Ortega

Colección Prospectiva # 4

320.3 Urbina Ortega, Jorge
Z25n Institucionalidad centroamericana: cooperación sin integración /
Jorge Urbina Ortega. -- 1a. ed. - - San José, Costa Rica:
Lara Segura y Asociados, 2003.
35 p. ; 18 x 25 cm. (Serie: Colección Prospectiva, volumen 4).

Auspiciado por el Centro Interamericano para el Desarrollo Humano.
ISBN: 9968 - 9998 - 5 - 7 (Obra completa)
ISBN: 9968 - 9998 - 9 - X (Volumen 4)

1. AMÉRICA CENTRAL - FORMAS DE GOBIERNO. 2. POLÍTICA.
I. Título. II. Serie: Colección Prospectiva.

Elaborado por:
Jorge Urbina Ortega

Introducción

El laberinto de las palabras parece haber atrapado a Centroamérica por más de cincuenta años.

A mediados del siglo pasado, los estados centroamericanos se dijeron “partes disgregadas de una misma nación, unidas por vínculos indestructibles... inspiradas en los más altos ideales centroamericanistas”¹.

Diez años después, porque decían que era necesario acelerar la integración de las economías, suscribieron el Tratado General de Integración Económica “con el objeto de reafirmar su propósito de unir las economías”².

Sin embargo, Centroamérica ha caminado poco en el camino de su integración y es todavía un mosaico de pequeños países de modesto desarrollo económico, con demasiados pobres, con una población de bajo desarrollo humano amenazando una biodiversidad rica, pero en deterioro.

La Región no tiene una estrategia para lograr una inserción positiva en los procesos globales de hoy, ni tampoco para avanzar hacia mayor desarrollo, pese a que durante los últimos cincuenta años, tuvieron lugar procesos supranacionales de cooperación y de integración, acompañados del desarrollo de una institucionalidad regional importante.

Centroamérica urge todavía de una integración que sea, a la vez, estrategia de construcción de ciudadanía y de desarrollo sostenible e instrumento de inserción positiva en los procesos globales.

Para enfrentar esas tareas, Centroamérica no tiene otros instrumentos que la cooperación que mantiene, la poca integración que ha logrado y las instituciones que ha construido.

1 Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, San Salvador, 1951.

2 Tratado General de Integración Económica, Managua, 1960.

La reforma de la institucionalidad que existe, o la construcción de una nueva para enfrentar los cometidos de ahora, tiene que hacerse a partir de la experiencia institucional centroamericana. Su conocimiento y análisis es indispensable para entender también la naturaleza de las tareas que deben cumplirse si se quiere avanzar, efectivamente, hacia la integración necesaria.

El estudio de la institucionalidad de integración es, obligatoriamente, un estudio de las instituciones formales. Trabajaremos el tema desde una perspectiva jurídico-política. Por eso será de las instituciones estructura y de las instituciones norma que nos ocupemos.

El tema de la integración regional, y también de sus instituciones, es de una perentoria relevancia en estos momentos. La repercusión que tendrán los nuevos procesos globales obliga a Centroamérica a plantearse seriamente su futuro. La disyuntiva es conocida: o enfrentamos esos procesos activamente desde una perspectiva regional, aprovechando su impulso para construir condiciones necesarias al desarrollo; o, por el contrario, pasivamente, esperamos los efectos impensados que un nuevo entorno internacional va a generar para cada uno de los países y para la región en su conjunto.

Dentro de la reflexión sobre el futuro de Centroamérica es fundamental la orientación y el cometido que se le imponga a las instituciones centroamericanas. O se convierten en ejes de transformación regional, en instrumentos para lograr una inserción positiva y en fundamentos de desarrollo económico, político, social y cultural; o, por el contrario, languidecen relegadas por otros procesos que serán determinantes.

La importancia del tema está también ligada a nuevas formas de ejercicio de la soberanía por parte de los estados centroamericanos. El presente los obliga a escoger entre mantener un ejercicio nacional, cada día más limitado, sin capacidad de negociación ni influencia en los procesos que los están transformando; o bien transfieren parte de esa soberanía a la Región para un ejercicio colectivo y más participativo, ganando posibilidades de negociar su inserción, de influir en el desarrollo de las nuevas orientaciones y ganando también instrumentos para transformar su propia realidad.

Este documento quiere ser una contribución a la discusión ordenada del aporte de las instituciones a la “construcción regional”. Propone una mirada de conjunto para explicar la naturaleza de los esquemas de cooperación e integración

que se han usado, repasa su devenir destacando las orientaciones que ha seguido y ofrece una evaluación de su trabajo.

La primera parte aborda el tema de los esquemas institucionales que se han usado para encauzar la cooperación y promover la integración en Centroamérica.

El segundo aparte, está dedicado a intentar una periodización del desarrollo institucional centroamericano, como medio para comprender los factores que han condicionado el desarrollo institucional y determinado su evolución.

La tercera parte está dedicada a evaluar la institucionalidad. Por las obvias limitaciones de este trabajo, se recurre a una triple óptica para formar un juicio sobre su desempeño. Primero se la analiza desde el punto de vista del desarrollo político de la comunidad de naciones, luego desde uno conceptual-instrumental, y finalmente desde los resultados considerando el avance de la integración y valorando la contribución de las instituciones a ese proceso.

En un cuarto punto, a partir de la propuesta de la integración necesaria que ha hecho el “Círculo de Copán”³, se trata de identificar algunos elementos indispensables de una nueva institucionalidad regional. No se trata de elaborar un diseño institucional sino revisar los principios que deberían orientarlo, para avanzar en la implementación de un proceso como el propuesto por el Círculo.

3 Grupo de pensamiento estratégico centroamericano, cuya posición sobre la integración necesaria puede verse en Zamora, Rubén I., “La nueva integración Centroamericana”, Mimeo, San José, Costa Rica, CIDH.

1.- Cooperación e integración

El impulso de lo supranacional que recorrió el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951. Su nacimiento obedece a la necesidad de poner en marcha la naciente cooperación y atender preocupaciones estratégicas en Centroamérica.

Son más bien factores de origen externo los que dan ese impulso, puesto que las circunstancias imperantes en la Región en aquellos años, fueron más bien obstáculo para un esfuerzo genuino de integración.

Pocos años después, impulsados por las necesidades de ampliar los mercados y desarrollar la industria, nuestros estados abrieron otra vía hacia la supranacionalidad. Nació la Integración Económica Centroamericana en 1960.

Esas iniciativas trajeron consigo un importante aparato institucional que participa de dos enfoques, cooperación mediante organismos internacionales e integración mediante instituciones supranacionales.

Esas dos vías tienen su punto de partida en institutos regionales. El modelo de cooperación se reproduce a partir de la ODECA y la institucionalidad centroamericana de integración arranca del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA).

Son caminos distintos, complementarios, que descansan en supuestos diversos y cuyo producto es igualmente particular.

a.- El esquema de la cooperación

El rasgo fundamental de las instituciones de cooperación internacional es la prevalencia de lo nacional. Están fundadas en la igualdad jurídica de los estados y en la no intervención⁴.

En consecuencia, las instituciones de cooperación parten del ejercicio permanente de la soberanía de los estados. En el momento en que cesa la voluntad de cooperar, desaparece el vínculo con las otras naciones. Bajo este esquema, los estados tienen la capacidad de resistirse, de ignorar e incluso negar toda legitimidad a cualquier acuerdo de la organización.

El segundo rasgo importante está en sus objetivos que se limitan a modalidades de cooperación, en el caso de la ODECA, “el mutuo auxilio, fortalecer vínculos, mantener la convivencia fraterna, prevenir desavenencias, asegurar la solución pacífica de conflictos, buscar soluciones conjuntas a problemas comunes y promover el desarrollo económico, social y cultural”⁵. En suma la cooperación voluntaria.

Como consecuencia de esa lógica, fundada en la primacía absoluta de los estados, este esquema subordina toda institución y sus órganos a la autoridad de aquellos, les asigna funciones auxiliares y técnicas y les resta cualquier margen para la iniciativa.

Resumiendo, los rasgos distintivos de la institucionalidad de cooperación son la igualdad jurídica, la soberanía absoluta, la cooperación voluntaria, la subordinación de las instituciones regionales a la voluntad de los estados y lo limitado de su capacidad de iniciativa.

b.- El esbozo de la integración

El primer diseño centroamericano de integración está en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) de 1960.

⁴ Principios mencionados, explícitamente, en la Carta de la ODECA.

⁵ Artículo primero de la Carta de San Salvador.

El rasgo distintivo del diseño integrador es, pese a todo, el mayor peso de lo supranacional. En este marco, se limitan las decisiones unilaterales de los estados y sus consecuencias⁶ y el compromiso de las partes genera obligaciones duraderas⁷, aún en contra de manifestaciones presentes de voluntad.

Atrapados entre factores estructurales que limitaban el alcance de cualquier proyecto integracionista y otros que presionaban por la ampliación de la estructura productiva, los estados centroamericanos se adhieren a un proyecto de integración chato, cuya implementación mantendría su capacidad para resistir, más allá del comercio, cualquier intento “regionalizante”.

En Centroamérica, la integración se refirió exclusivamente a lo económico y pese al ambicioso propósito de “unificar” las economías, solo se puso en práctica una visión restringida al libre comercio⁸.

El órgano político es el Consejo Económico integrado por ministros. El Consejo Ejecutivo, integrado por representantes designados por cada estado, contaba con alguna autonomía e iniciativa frente a los estados y sus decisiones eran vinculantes para aquellos⁹.

La Secretaría Permanente (SIECA), lo era de ambos consejos, su designación correspondía a los ministros y se encontraba subordinada a ellos.

La SIECA y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) tienen personalidad jurídica propia, la primera puede comprobar la conducta de los estados y el segundo debe apuntar al “equilibrio regional”.

En suma, inclusión de una dimensión supranacional, instituciones y órganos con alguna iniciativa, institucionalidad propia, apunta a la unión y al desarrollo equilibrado.

6 Por ejemplo el artículo V, prohíbe la restricción unilateral de importaciones en tanto no haya resolución de los órganos supranacionales.

7 Por ejemplo, la denuncia del Tratado por una parte surte efectos hasta cinco años después, según el artículo XXXI del TGIECA

8 El Tratado contiene disposiciones sobre el intercambio, garantías de tránsito y transporte, y muchos compromisos en materias de subsidios, comercio desleal, incentivos fiscales y empresas de integración. Constituye el BCIE y los órganos de integración económica integrados por representantes de los estados, a excepción de la Secretaría General.

9 Por ejemplo, el Consejo Ejecutivo existía también “para realizar gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica”, tomaba decisiones por mayoría, podía proponer y dictaba medidas para asegurar el cumplimiento de compromisos por parte de los Estados.

2.- Una periodización del desarrollo institucional

La institucionalidad centroamericana es un fenómeno de poco más de cincuenta años que, en su desarrollo, refleja la compleja interacción de actores y condiciones con el entorno regional, continental y mundial.

Aunque factores regionales y nacionales han sido catalizadores o inhibidores, en la conformación de las modalidades concretas de cooperación e integración entre estados, los procesos globales han sido los determinantes en Centroamérica.

La institucionalidad de cooperación nació, primero, como manifestación local de la proliferación de organizaciones internacionales y regionales al inicio de la Guerra Fría. Pero la implementación de esos esquemas debió adaptarse a las particulares condiciones de los estados centroamericanos y de las relaciones que mantenían entre ellos.

Igual, la intención de avanzar en materia de integración económica en Centroamérica, obedeció a las ideas y objetivos que regían en el mundo capitalista. Pero su implementación respondió también a la crisis de la agroexportación y del modelo de dominación política tradicional que tenía lugar en el istmo.

Otras veces, las condiciones locales–nacionales e ístmicas–fueron factores que limitaron la envergadura y el alcance de la implementación de los procesos supranacionales. El provincialismo y la heterogeneidad en todos los órdenes, influyeron en el desarrollo de la cooperación y la integración en Centroamérica y fueron freno para propósitos más importantes.

En esta compleja trama de interacciones, la periodización de la historia institucional regional no puede limitarse con precisión. En cada período parece estar presente el germen del próximo y los vestigios de tiempos pasados.

Por eso, vamos a apoyarnos en impulsos que propiciaron el desarrollo de la institucionalidad regional y en otros que condujeron a su modificación.

El primer impulso arranca a principios de los años cincuenta y cristaliza en la ODECA con su prole y la “integración económica”. El segundo nace con el Plan de Paz y cristaliza en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991. Subsiste hasta hoy. Un tercer período, en gestación, se habría iniciado en 1997, con la adopción de los “Lineamientos para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional” por parte de los presidentes, aunque aún no se traduzca en realidades.

a.- De la ODECA a los conflictos armados

Desde finales de los cuarenta empezaron a aparecer organismos dedicados a la cooperación en el istmo¹⁰. Pero serán la constitución de la ODECA y el lanzamiento del proceso de integración económica centroamericana, los verdaderos disparadores del desarrollo institucional en la Centroamérica.

Los procesos de cooperación e integración en este período nacen y se desarrollan al amparo de la Guerra Fría y del regionalismo internacional. Son impulsados por la aceptación del pensamiento keynesiano y el desarrollismo, por la emergencia de sectores modernizantes y el predominio de regímenes militares.

Entre 1951, fecha de constitución de la ODECA, y 1966, en que comienza la parálisis producida por las tensiones entre países, la rama institucional de cooperación crece como resultado de los encuentros de ministros y jefes de instituciones nacionales. Esa cooperación consiste, básicamente, en intercambio de experiencias, homologación de normas, establecimiento de metas comunes y otras similares. Pero ese desarrollo de la cooperación careció de un propósito único, se dio como una proliferación dispersa, carente de un objetivo general de jerarquía superior.

En el marco de la cooperación, surgieron también verdaderas iniciativas de integración en defensa¹¹ y en educación¹², como resultado de la convergencia con intereses extraregionales.

10 El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá que nació relacionado a la Oficina Interamericana para la Salud y el Consejo Superior Universitario Centroamericano que nace por iniciativa de las universidades del istmo.

11 El Consejo de Defensa Centroamericano, más que un organismo de cooperación, apuntó a la defensa colectiva frente al comunismo, en todas sus posibles manifestaciones, enmarcada en una doctrina de defensa continental.

12 El Convenio Centroamericano sobre unificación básica de la educación suscrito en el Consejo Cultural y su ejecución apoyada por la Research Office for Central America and Panama de la USAID.

Ante la propagación de organismos de cooperación, la ODECA, tan dependiente de los estados, en su funcionamiento y también en su financiamiento, cayó en una inercia burocrática, en una actitud “ensimismada”, y no fue capaz de encauzar esos procesos, de darles dirección ni coherencia.

Simultáneamente, la rama de integración económica renunció al propósito original de la “integración”, de la “unificación de las economías” y se contentó con un “Mercado Común¹³” que no fue más allá del conjunto institucional previsto en su Tratado General.

Luego de un despegue vigoroso, el trabajo de la institucionalidad centroamericana ya era bastante irrelevante a principios de los setenta. Por distintas razones, los estados se concentraron en sus agendas nacionales, restando prioridad a lo regional. Las tensiones crecieron, se dio el primer conflicto entre países al tiempo que crecían los antagonismos en su interior. Las nuevas condiciones regionales conspiraban contra la cooperación y los mismos intercambios económicos entraron en crisis.

El colapso de la ODECA en 1973, acentuó la dispersión de la cooperación y el debilitamiento institucional. Solo la institucionalidad del Mercado Común mantendría su actividad, aunque ligada a la depresión del comercio intraregional que se extendería por veinte años.

En suma, se trata del período de vigencia de los modelos originales de cooperación e integración. Hubo bastante cooperación y poca integración. Luego, algunos de los supuestos sobre los que se construyeron, empezaron a cambiar.

Los siguientes quince años no devolvieron fuerza a la “construcción centroamericana”. Peor aún, las guerras internas y las tensiones internacionales disminuyeron todavía más el comercio y la cooperación.

El consenso que nació de Esquipulas II, puso fin a las tensiones en la segunda mitad de los ochenta, respondiendo a los cambios que se daban en el entorno inmediato y mundial. Allí resurgieron ideas de integración y se disparó un nuevo proceso de cooperación. Allí arrancó la reforma institucional que abre el segundo período.

13 El propio texto del Tratado General, detrás de sus ambiciosos objetivos, se limita a un acuerdo de establecer un mercado común y constituir una unión aduanera. El artículo siguiente restringe el mercado común a una zona de libre comercio y la unión aduanera a un arancel uniforme.

b.- Después del 91: palos de ciego

Un nuevo período resulta de la superación de crisis y guerra. Ahora emergían regímenes democráticos, había apoyo de países y bloques extraregionales para Centroamérica, el fin de la guerra fría ponía el acento en la cooperación para el desarrollo, había dinamismo en la economía mundial y nuevas coaliciones modernizantes accedían al poder en varios países de la Región.

Culminando su protagonismo en la solución pacífica de la crisis, los Jefes de Estado participaron activamente en la elaboración de la agenda centroamericana y de su implementación.

Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo de la institucionalidad regional, esta segunda etapa tiene un grave problema de diseño. Es, en cierto modo, prematura puesto que la reforma institucional se adopta antes de definir los alcances que tendría ahora la integración y el papel que correspondía a las instituciones.

Los estados centroamericanos acordaron una reforma a la institucionalidad centroamericana de cooperación en 1991, tres años antes de adoptar la Alianza para el Desarrollo Sostenible, que sería la nueva “visión” regional. Se puso la carreta delante de los bueyes y se sembró la semilla de una nueva crisis institucional que vendría pronto.

El instrumento para la reforma de las instituciones fue el Protocolo de Tegucigalpa, adoptado “para alcanzar efectivamente la integración centroamericana”.

Mediante esta reforma, las ramas institucionales de la cooperación y la integración se funden en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)¹⁴.

La nueva estructura institucional, resulta de una reforma más administrativa que política. No se modifican los fundamentos sobre los que se ha construido la institucionalidad regional. La igualdad jurídica de los estados, presente en todos sus órganos colegiados, su correlato, el principio de no intervención, la necesidad de consenso y la limitada iniciativa de los organismos centroamericanos, constituyen una trama difícil de superar para hacer avanzar la causa de la integración.

¹⁴ Es cierto que desde la segunda Carta de ODECA, adoptada en 1962 se había intentado fundir bajo un solo proceso, la cooperación y la integración. Pero lo económico mantuvo una cierta autonomía y giró más alrededor del Consejo Económico y de las instituciones de integración económica.

Aunque el escenario de 1991 parece nuevo, lo cierto es que tampoco es capaz de generar un proyecto común para Centroamérica. Antes se señalaba la diversidad de regímenes políticos como el principal obstáculo para la adopción de metas compartidas. Ahora, en una región de democracias, parece que son la prevalencia de intereses sectoriales y los procesos de concentración de la riqueza los obstáculos fundamentales para la nueva integración.

En 1993, también se reforman las instituciones que han venido trabajando en la integración económica del área. Para ponerse a tono con la reforma institucional del 91, la rama de integración modifica el TGIECA mediante el Protocolo de Guatemala, que, si bien tiene el mérito de “conceptualizar” la integración¹⁵, no avanza en el diseño supranacional y se limita a una especie de código de conducta¹⁶, algunos vagos compromisos¹⁷ y acuerdos de orden general¹⁸.

La reforma a la institucionalidad económica, es débil. En su punto de partida parece adolecer de una falta de visión de los fenómenos globales y de las necesidades de Centroamérica. Por ejemplo, en materia de negociaciones comerciales, los estados solo se comprometen “a coordinar y armonizar sus relaciones comerciales externas hasta llegar a adoptar una política de relaciones comerciales conjunta...” Pero, al no establecer un procedimiento y un calendario para llegar a la adopción de la política conjunta, aquello a lo que realmente dan vida es a la coordinación y armonización, objetivos típicos de cooperación y no de integración. En los años siguientes los países centroamericanos, negociaron individual o subregionalmente, tratados de libre comercio con terceros países, deteriorando así, aún más, la base de la integración.

Igual debilidad existe en otros propósitos. La unión aduanera, propuesta desde 1960, tampoco se ha alcanzado desde esta reforma del 93. La libre circulación de los factores de la producción o la integración monetaria y financiera son retórica en los procesos formales. La integración económica es ahora, como en 1960, un objetivo inalcanzable en términos prácticos.

La debilidad de las reformas institucionales contrasta con los objetivos altisonantes. Eso era explicable en una región dominada por dictaduras militares y

15 Hay un compromiso de alcanzar la unión económica centroamericana sobre los siguientes fundamentos: la integración es un medio para maximizar opciones de desarrollo y vincularse provechosa y efectivamente a la economía internacional. Es un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades políticas que se impulsará mediante coordinación, armonización y convergencia de políticas económicas, negociaciones comerciales extraregionales, infraestructura y servicios.

16 Sobre comercio regional y negociaciones comerciales externas

17 Sobre unión aduanera, libre movilidad de los factores productivos e integración monetaria y financiera

18 Para “el perfeccionamiento de políticas sectoriales” y el “mejoramiento de la productividad”.

dinastías familiares, en una Centroamérica donde la democracia era rara avis. Pero en una Centroamérica que había superado una crisis mayor mediante propósitos compartidos, el decaimiento en su implementación acusa falta de compromiso y liderazgo.

Extrañamente, la Región parece haber olvidado que el mayor éxito de sus relaciones interestatales, el “Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica”, Esquipulas II, debió su eficacia a la voluntad de cumplimiento de compromisos. En materia de integración, Centroamérica ha carecido del empeño necesario para alcanzar las metas compartidas.

Cuando a fines de 1994, aparece “una nueva agenda regional”, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, se hace evidente la ineficacia de una institucionalidad que había sido construida sin propósito claro. Apenas tres años después de su diseño y con uno de funcionamiento, el naciente Sistema de la Integración Centroamericana era ya obsoleto.

Extraña que los gobiernos que coincidieron en los propósitos visionarios de la ALIDES, no tuvieran igual visión para comprender que debían darse los instrumentos necesarios a su realización. Lógicamente, se inició una proliferación de acuerdos al más alto nivel que contrastaba con la escasa cristalización en realidades. Paradójicamente, la integración volvió a sus cauces y los factores que limitaron el alcance de la construcción regional por décadas, prevalecieron otra vez.

Atascado el proceso de integración regional, en 1995, los presidentes centroamericanos recurren al Banco Interamericano de Desarrollo y a la CEPAL en busca de apoyo para proceder a una nueva reforma institucional. Esas instituciones, junto a representantes centroamericanos debían evaluar la institucionalidad para proponer su reforma.

c.- La reforma que espera

En 1997, se adoptan las pautas de acción para la reforma de la institucionalidad que aún no han podido ser implementadas.

Se trata, una vez más, de una reforma administrativa más que política, cuyo “propósito fundamental” es “elevar los niveles de eficiencia y eficacia...” de las secretarías e instituciones del SICA. La reforma busca también “reducir la

dispersión... fortalecer la capacidad técnica y administrativa... y mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional”.

Pero sería injusto decir que no se haga referencia a las grandes trabas de “la política centroamericana”. El diagnóstico apunta, entre las dificultades de la institucionalidad del SICA, la “falta de prioridades y problemas de financiamiento”. Allí están resumidas buena parte de las causas de la inoperancia del sistema y la evidencia del poco interés que han tenido los países en el avance del proceso de integración.

Hay otras anotaciones pertinentes. La “necesidad de armonizar las acciones que se toman a nivel nacional con las decisiones que se adoptan a nivel regional”. Si algo tiene casi de incomprensible la deficiente construcción de integración en el istmo, es esta “esquizofrenia” de realidades separadas, esta incomprensión del vínculo que existe entre el bienestar y el progreso nacionales y el desarrollo regional. Mientras persista la idea de que nuestras pequeñas repúblicas pueden alcanzar el desarrollo nacional al margen de la Región, subsistirá la adversidad.

El diagnóstico también señala la “deficiente preparación técnica de las propuestas que dificulta su ejecución y viabilidad”. La crítica apunta a los órganos ejecutivos, sin aludir a una dinámica burocrática de varias décadas y a la debilidad que a esos órganos impone el celo de los estados y el control que estos ejercen sobre la institucionalidad regional con poca conciencia de los requerimientos de un verdadero proceso de construcción regional.

La propuesta que hace esta comisión para la reforma institucional, es consecuente con un propósito más administrativo que político. Llama la atención la unificación de los comités ejecutivos en un Comité de enlace y la de las secretarías en una secretaría general unificada. La institucionalidad centroamericana tendría, no solamente más coherencia, sino también mayor fuerza propositiva, limitada sin embargo por la persistente representación de los estados en todos los órganos.

Los cinco años transcurridos desde la adopción de esos lineamientos para una nueva reforma institucional pueden indicar falta de viabilidad, lo que no es necesariamente malo. Quizás haya espacio ahora, que el peso de la sociedad civil crece, para una revisión de la integración a la que aspiramos. La fijación de una visión de región, con su respectiva agenda, podrían resultar en punto óptimo de partida para un diseño institucional, ahora sí, más eficaz.

3.- Una evaluación de la institucionalidad

Una rápida aproximación, desde varias perspectivas, puede fundamentar juicios sobre el desempeño de las instituciones y el aporte que han hecho a la integración de Centroamérica.

Primero, se analiza la institucionalidad centroamericana en tanto proceso de desarrollo político supranacional de los países. Luego, desde una perspectiva instrumental, se valora la correspondencia entre el objetivo propuesto y el conjunto institucional y, por último, desde una óptica de resultados, se valora el avance de la integración en la Región y el papel jugado por la institucionalidad.

a.- La institucionalización como desarrollo político supranacional

Una vertiente de estudio del desarrollo político reconoce prioridad a los procesos de institucionalización. El análisis de estos permite juzgar grados de adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de los conjuntos institucionales, rasgos que caracterizan a los diseños institucionales avanzados. Lo contrario, la rigidez del conjunto institucional y su incapacidad para adaptarse, su simplicidad, subordinación o desunión son signos de procesos rudimentarios.

Una extrapolación de esta visión al campo de las relaciones entre estados, ofrece algunos elementos para evaluar el aparato institucional regional y concluir sobre su idoneidad para promover la integración de Centroamérica.

La valoración de la adaptabilidad o rigidez del conjunto institucional centroamericano, se debe fundar en la duración de su vida y en la adaptación funcional que haya mostrado en condiciones cambiantes.

La vida del primer esquema de cooperación, la ODECA y su conjunto institucional, fue corta, poco más de veinte años. En 1973, cesó en funciones la

Secretaría General, abriendo espacios, aún más amplios, a la dispersión de los débiles esfuerzos que existían.

Otra cosa sucedió con la institucionalidad de integración, cuya vida ha sido prolongada. Luego de que se redujo la “integración de las economías” al Mercado Común, y la unión aduanera a una sucesión de convenios arancelarios, el conjunto institucional ha cumplido labores de regulación y promoción del comercio regional por más de cuatro décadas.

Una sola institución de cooperación que no estaba en el diseño institucional originario, el Consejo Monetario, aumentó la institucionalidad de integración.

En cuanto a la capacidad de adaptación de las instituciones a nuevas condiciones, sucede igual, la institucionalidad de integración económica ha tenido mejor desempeño que el conjunto institucional dedicado a promover la cooperación.

En este último, la espera de dieciocho años, entre el cese de funciones de la Secretaría de la ODECA y la creación del SICA, es muestra elocuente de incapacidad para adaptar su funcionamiento a nuevos entornos regionales.

Esa incapacidad es ratificada por la escasa influencia de las instituciones desde la reforma de Tegucigalpa, en 1991 y el “limbo” en que viven desde que se adoptaron los lineamientos para su reforma en 1997, que no han sido implementados.

Sin lugar a duda, la institucionalidad centroamericana ha mostrado una pobre capacidad para adaptarse, para transformarse en función de cambios en el entorno regional o en función de las nuevas visiones de Región que se han dado. Es casi ocioso señalar que la dependencia de los estados y el celoso control que estos han ejercido sobre el quehacer de las instituciones, son la causa principal de su languidez.

Quizás, las instituciones de integración económica, en tanto que verdaderos apéndices del comercio, han “flotado” con éste. Sin embargo, la caída del comercio y la parálisis de los esfuerzos de integración económica que abarcó los setenta y los ochenta ¿hablan de la capacidad de adaptación de las instituciones de integración?, ¿se puede hablar de una mayor capacidad de adaptación cuando las instituciones regionales no han elaborado una estrategia regional de comercio, ni tampoco participa en la negociación de acuerdos comerciales en que participan todos los países?

En suma, la institucionalidad centroamericana ha estado más cerca de la rigidez que de la adaptabilidad.

Evaluar la complejidad o la simplicidad del conjunto de las instituciones regionales, obliga a valorar la diferenciación de funciones que se da en su interior y la articulación, o falta de ella, que existe entre sus partes. A una mayor complejidad corresponde mayor diferenciación y mayor articulación. Resultaría simple una institucionalidad poco diferenciada.

En Centroamérica, se han creado instituciones para todo. La fronda de secretarías, consejos, comisiones e institutos forman un conjunto diferenciado por sus fines. Pero no ha habido articulación. No ha existido una visión compartida del objetivo general ni mucho menos un organismo político que haya tratado de ordenar el quehacer institucional alrededor de un eje articulador.

Pese a la diferenciación por fines que caracteriza el conjunto de la institucionalidad centroamericana, al interior de la mayoría de las instituciones ha habido poca diferenciación de funciones. Porque no es la existencia de órganos la que define si existe o no diferenciación, sino la autonomía de aquellos órganos en el desempeño de sus funciones. Y, en la mayoría de los casos, son las mismas voluntades nacionales las que integran los órganos rectores y los ejecutores. De modo que tampoco es posible reconocer diferenciación en el seno de muchas instituciones regionales.

La simplicidad parece la característica de la institucionalidad regional que ha sido deficiente, tanto en la separación de funciones como en la articulación del trabajo de las instituciones alrededor de un propósito claro y compartido en más de cincuenta años que tienen de vida.

La valoración de la autonomía o subordinación de la institucionalidad regional, es particularmente importante, puesto que tratándose de una comunidad internacional, la autonomía de las instituciones es condición de supranacionalidad.

¿Puede afirmarse que la institucionalidad regional goza de autonomía respecto de los estados?, las instituciones centroamericanas, ¿gozan de iniciativa para proponer políticas de alcance regional?, ¿desempeñan funciones de ejecución sin supervisión?, o por el contrario ¿están bajo la permanente vigilancia de representantes estatales al ejecutar las políticas decididas por las instancias directoras?

La respuesta a esas preguntas indica, sin duda, un elevado grado de subordinación a la voluntad de los estados omnipresentes y muy limitada autonomía.

Incluso aquellos organismos constituidos por instituciones que gozan de autonomía dentro de los estados, como las universidades, viven en subordinación a sus fundadores.

Las instituciones de integración económica tampoco han gozado de mayor autonomía. Si bien es cierto que su cometido las ha obligado a tener mayor iniciativa que las de cooperación, al igual que aquellas han estado sujetas a la voluntad de los estados.

El juicio último sobre la autonomía de una institución lo define el grado de autodeterminación que tenga, y si se examinan, tanto las normas que rigen a la institucionalidad regional como su trabajo, es claro que nunca ha tenido posibilidades de dirigir su quehacer ni, mucho menos, de trazar lineamientos sobre los que pueda acelerarse la integración regional.

Un último atributo, la coherencia o desunión de la institucionalidad centroamericana, debe juzgarse desde la perspectiva del grado de consenso y unidad interna que exista en ella.

Como se sabe, tanto la institucionalidad de cooperación como la de integración nacieron sobre la base de propósitos amplios. Esto dio lugar a la proliferación de instituciones sin un consenso que les sirviera de referente común. La rama de integración económica sí tuvo una base más elaborada, el fortalecimiento del comercio y la inversión en la Región.

Pero, la falta de coherencia es evidente. Así lo señaló el diagnóstico para la reforma de las instituciones elaborado por BID y CEPAL, con respaldo centroamericano. Ese documento señala con claridad la “dispersión y atomización en el funcionamiento del sistema”.

Entonces, la debilidad de los consensos de base y la falta de un acuerdo compartido son factores que inciden en la falta de coherencia en el diseño institucional. A esto se suma la atomización y la dispersión que caracterizan el funcionamiento del sistema para concluir en marcada desunión como característica del sistema institucional centroamericano.

En suma, una rápida evaluación de la institucionalidad regional desde una óptica de desarrollo político supranacional, nos lleva a la conclusión de que ha sido rígida, poco compleja, subordinada y dispersa. En otras palabras, que estamos frente a un diseño institucional bastante primario, juicio que no enmienda el advenimiento de una institucionalidad política regional, como el Parlamento Centroamericano.

Así entendido, el desarrollo político supranacional en Centroamérica ha sido muy limitado porque el conjunto institucional que ha creado carece del fuste necesario para hacer avanzar el proceso de integración centroamericana.

b.- Instrumento... ¿de qué?

En una óptica instrumental, se trata de valorar la correspondencia entre el objetivo propuesto y la aptitud del conjunto institucional para alcanzar ese objetivo. Para evaluar la idoneidad de las instituciones, es necesario analizar los objetivos que se han propuesto alcanzar los estados centroamericanos.

La ODECA nació, como se sabe, con enormes limitaciones, como convergencia de estados de régimen político distinto, sustentados en bases y pactos sociales también diversos. Su objetivo fue la cooperación bajo todas sus formas.

La institucionalidad creada para alcanzar ese propósito fue exitosa por unos años. Al abrigo de su marco institucional, hubo una proliferación de organizaciones para la cooperación.

Aún en áreas sensibles, tales como la defensa, la ODECA fue el marco en que “cooperaron” los regímenes militares y la democracia. Pese a que Costa Rica pudo sentirse amenazada y, a la vez, representar una amenaza para algunos de aquellos.

Muchas cosas cambiaron en los años siguientes cuando, tanto al interior de los países como entre algunos de ellos, la confrontación iría en aumento. La crisis que se avecinaba frenaría la cooperación.

Sin embargo, es posible sustentar la hipótesis de que el debilitamiento de la cooperación estuvo asociado también a la insuficiencia de ODECA para promoverla. La organización fue víctima del escaso financiamiento y de la falta de prioridad que los países centroamericanos acordaban a la construcción regional.

Desde esta perspectiva, evaluar la institucionalidad de integración no es fácil, porque el objetivo propuesto sufre degradaciones sucesivas en el mismo acuerdo que le sirve de base. Al suscribir el TGIECA, el “propósito” de los estados era “unificar las economías” pero solo acordaron “establecer entre ellos un mercado común...” y se comprometieron “además a constituir una unión aduanera...”. Con el fin de reducir aún más el objetivo, entendieron que se trataba solo de “perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio... y adoptar un arancel centroamericano uniforme”.

De modo que, bien disminuida en su objetivo, la institucionalidad de integración ha tenido un regular desempeño. Si bien es cierto mantuvo los flujos comerciales, también lo es que treinta años después, al establecer el Subsistema de Integración Económica del SICA en 1993, los estados se ven obligados a comprometerse a lo mismo, “a perfeccionar la zona de libre comercio” y también “a constituir una unión aduanera”. Al hacerlo, los estados centroamericanos confiesan que los objetivos propuestos no se habían alcanzado.

Con la ALIDES, autoproclamada “estrategia nacional y regional... iniciativa integral centroamericana” que se concreta “en un programa de acciones inmediatas” el contenido del mandato se amplió, pero la fuerza del mismo fue menor. A medida que la Alianza se expresaba en las declaraciones de Guácimo, Managua y Tegucigalpa, el consenso pudo ampliarse. Pero al utilizar simples declaraciones, el consenso sobre altos propósitos de integración careció de fuerza.

Dos ejemplos para ilustrar esa situación. En Guácimo, los presidentes expresaron su voluntad de “avanzar hacia una integración con el mundo en que las negociaciones comerciales externas se efectúen en forma conjunta”. De esto hace más de ocho años. Y, desde entonces, son las iniciativas unilaterales o subregionales las que más han avanzado. Tampoco lo han hecho altos propósitos en materia de cooperación, como los referidos a la erradicación, tráfico ilícito de estupefacientes y sicotrópicos y delitos conexos, que hoy carecen de expresión institucional.

Al evaluar la institucionalidad desde una óptica instrumental, queda en evidencia la insuficiencia del mandato. No hay mandatos claros a las instituciones en materia de integración. Entonces, la dependencia de la burocracia internacional centroamericana, su inercia y las prioridades particulares de cada estado pesan mucho. En términos generales, se puede afirmar que la institucionalidad regional ha sido un instrumento deficiente de la integración centroamericana.

c.- Los resultados de la institucionalidad de integración

Una evaluación de la institucionalidad a partir de resultados, supone un juicio sobre el avance del proceso integrador. Dentro de los marcos formales de integración, ¿Cuánto se ha avanzado en Centroamérica?

En lo económico, lo social y lo político, muy poco.

La integración económica fue reducida a la zona de libre comercio. Un poco más de uno de cada cinco dólares que exporta Centroamérica, forma parte del comercio intraregional. Las otras metas en este campo, negociaciones comerciales externas, unión aduanera, libre circulación de los factores de la producción y la integración monetaria denotan la parálisis del proceso integrador.

El condicionamiento de los Estados Unidos de América de una posición común para negociar un tratado de libre comercio, ha provocado una movilización de los estados y las instituciones de integración económica para hacer realidad la coordinación que, sobre negociaciones comerciales externas, se habían planteado en 1993.

En materia de integración social tampoco se ha avanzado. Los objetivos de desarrollo, bienestar, justicia social y económica, superación de la pobreza, igualdad de oportunidades, fomento de la inversión social y aplicación de políticas que se propusieron en el Tratado de Integración Social Centroamericana de 1995, parecen hoy tan lejanos como entonces.

En cuanto a lo político, toda la iniciativa sigue en las reuniones de presidentes y ministros. Los llamados órganos complementarios de la integración, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia todavía no incluyen a la totalidad de los estados. Su reforma, planteada en los “Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional” de 1997, no ha sido implementada.

En materia ambiental, el panorama no es muy distinto. Sin embargo, la mayor iniciativa de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el manejo que hace de un proyecto regional, el Corredor Biológico Mesoamericano, significa un avance importante. La reciente reunión de socios y donantes de esa iniciativa revela receptividad de parte de la comunidad internacional que ha comprometido cerca de 500 millones de dólares para los próximos cinco años, en respaldo de esa iniciativa.

En resumen, desde el punto de vista de resultados, las instituciones regionales han contribuido poco a una integración que casi no ha avanzado. Si bien ha contribuido a procesos de cooperación, ha hecho poco para avanzar en el proyecto integracionista porque nunca tuvo el mandato ni los recursos para hacerlo. La institucionalidad no ha podido superar el obstáculo que significa la dependencia de la voluntad de estados cuyas prioridades y agendas nacionales difieren frecuentemente de las regionales. Más aún, para avanzar en una dirección que es avalada como aspiración pero no como objetivo concreto y necesario.

4.- Instituciones para la nueva integración

La caracterización de un renovado proceso de integración que ha hecho el “Círculo de Copán” conlleva, necesariamente, la pregunta sobre la institucionalidad necesaria.

Un nuevo proceso de integración que tuviera como orientaciones el desarrollo asociado, la reducción de las asimetrías, la generación de condiciones para la eficiencia productiva y la construcción de ciudadanía centroamericana, tiene que ser un proceso con mayor empuje supranacional.

Desde luego, eso no implicaría la desaparición de los estados nacionales. Pero sí una mayor fuerza del proyecto supranacional y mayor independencia de la institucionalidad regional respecto de aquellos. También una mayor autonomía financiera y más capacidad de iniciativa para dinamizar los procesos de integración.

Esa mayor jerarquía de las instituciones es fundamental si se toma en cuenta la existencia de otros procesos que tienen lugar en la Región, la complejidad de las relaciones entre estados y la ausencia de una actitud regional. La complicada trama de las relaciones intraregionales y las de los estados con actores externos, obligan a dar a las iniciativas de consolidación de la Región una prioridad mayor. Solo así la articulación de una visión y su implementación pueden ser posibles.

Solo un proceso en que lo regional pese más, donde lo supranacional sea decisivo y en el cual se supere la contradicción entre las agendas de cada estado y la agenda regional podría llevar a cabo la integración. El problema de fondo no es instrumental. Ha sido y es, como lo señala Rubén Zamora, la carencia de una verdadera voluntad de integrar la Región.

A esta misma conclusión llegaba Ernesto Leal: “Centroamérica no sale de una integración basada únicamente en una relación intergubernamental y de lo que se trata es de superar la etapa de esa frágil e impredecible cooperación intergubernamental, para dar un salto cualitativo y avanzar hacia un modelo más comunitario, con ejercicio conjunto de la soberanía.”

La integración centroamericana puede ser analizada en sí, pero además, debe ser “comparada” con otros procesos integradores. Así, podríamos reconocer unos de alta calificación, más dinámicos y vigorosos, y otros de baja calificación débiles, inestables y vulnerables a condiciones coyunturales.

En lo que interesa aquí, el análisis de aquellos más exitosos muestra, como rasgo diferenciador, una mayor independencia de la institucionalidad de integración y una mayor supranacionalidad de todo el proceso. Es fundamental abandonar el patrón de la representación nacional y sustituirlo con otro fundado en la identidad regional.

Una nueva integración centroamericana es una tarea urgente. Los cambios que Centroamérica debe promover y los desafíos que debe enfrentar, tienen que serlo desde una perspectiva de región.

Tanto factores de orden interno, como otros fuera del istmo, condicionan la posibilidad de desarrollo económico, político, social y cultural a un vigoroso proceso de integración. Ese proceso debe acelerar y profundizar en aquello que se ha trabajado por décadas y avanzar hacia nuevos objetivos que concilien la inserción positiva en la globalización con el mayor Desarrollo Humano del istmo.

Paradójicamente, las afirmaciones anteriores generarían un amplio consenso en los medios políticos, empresariales, sindicales, y académicos de Centroamérica. Sin embargo, los acuerdos de base son insuficientes y su implementación parece apuntar a objetivos limitados y de largo plazo.

El problema no es la existencia de procesos cuyo objetivo inmediato no es contribuir a la integración de los países de América Central. Lo grave es asumir que esos procesos efectivamente contribuyen a la integración, cuando en realidad están dedicados a otra cosa.

El carácter perentorio de la integración centroamericana exige forjar un consenso alrededor de una visión compartida y una actitud que exprese el interés regional así como cambios en la institucionalidad. Si no se dispone pronto de instituciones que puedan servir a la Región en la superación de los retos inmediatos, podría ser que Centroamérica no devenga en la zona de paz, democracia y desarrollo que han querido nuestros gobernantes.

Si la integración no avanza como proceso endógeno, sino como resultado de demandas externas, quizás no se logrará una inserción positiva en el proceso de globalización, ni tampoco tenga esa integración un impacto sobre las asimetrías económicas y sociales que hay en Centroamérica. Y entonces, la integración de los pueblos que habitan el istmo no se alcanzaría y en su lugar podrían crecer las tensiones y quizás Centroamérica no sería espacio para el ejercicio empresarial competitivo. Y en esas circunstancias ¿quién podría pensar en el corredor biológico mesoamericano o soñar con el desarrollo sostenible?, ¿Cuál sería la posibilidad real de Desarrollo Humano para las mujeres y los hombres del istmo?

Conclusiones

La principal conclusión al analizar los procesos de integración en Centroamérica y la institucionalidad que se ha construido para apoyarlos, es que ha faltado voluntad para avanzar. Los sucesivos consensos sobre las metas compartidas, o bien han sido sumamente restringidos; o han carecido de la fuerza vinculante necesaria para impulsar las acciones necesarias.

A partir de allí, resulta fácil entender que los países y las instituciones nacionales hayan preferido participar en procesos de cooperación internacional antes que avanzar en la integración.

También se puede concluir que los esquemas institucionales que han puesto en marcha los estados centroamericanos llevan implícita una dinámica lenta. El excesivo protagonismo de los estados, los mecanismos para la adopción de decisiones y la sujeción de los órganos ejecutivos y técnicos a la voluntad política, han permitido a los estados mantener control sobre el ejercicio de su soberanía.

Prácticamente, no ha habido transferencia de soberanía al proceso de integración. Con ello, se ha comprometido su avance.

Ahora, es necesario construir un consenso centroamericano que oriente el proceso de integración. La base de ese consenso está, sin duda, en la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Pero son los atributos del mismo y la calidad de las instituciones que se encarguen de su ejecución lo que realmente importa.

El consenso debe ser amplio. Debe comprender una agenda organizada alrededor del desarrollo de condiciones para el ejercicio empresarial competitivo y de la implementación de una estrategia que favorezca la inserción positiva de la Región en los procesos globales. Tiene que referirse al proceso de integración social, la superación de las asimetrías que existen entre las poblaciones nacionales y debe aludir a la integración política de Centroamérica, construcción de ciudadanía, condición de eficacia del diseño general.

El consenso debe también expresarse mediante instrumentos que lo hagan vinculante para las partes. El gran defecto del consenso del 94, la ALIDES, es el vehículo de su expresión. Por carecer de efectos vinculantes, las declaraciones que la componen no han servido para “despegar” en la realización de las convicciones que expresa. Un nuevo Tratado de Integración Centroamericana debería materializar en compromisos las metas postpuestas por décadas.

Pero además de vinculante, el consenso debe “administrarse” mediante una institucionalidad autónoma. Aquí, el elemento imprescindible es la transferencia de soberanía a la institucionalidad regional. Mientras el motor de los procesos integradores permanezca en la voluntad de los estados, no habrá avance en la integración. La construcción de una realidad supranacional autónoma es condición indispensable para el avance de la integración.

Es posible que la clave esté en el diseño de un órgano ejecutivo que, como la Comisión Europea, tenga capacidad de iniciativa para proponer políticas regionales y represente a la Región en las negociaciones económicas.

Si bien los estados deben estar presentes, en tanto que tales, en los órganos directores del proceso, las instancias ejecutivas, auxiliares y técnicas deben integrarse mediante mecanismos de consenso y no representativos de los estados.

En suma, los estados comprometidos con el proceso de construcción centroamericana tienen la responsabilidad de dirigirlo, pero deben darse una institucionalidad de integración que pueda impulsar efectivamente un consenso comprensivo. Para hacerlo tiene que recibir un mandato claro, que reconozca sus niveles de autonomía, y que le dé capacidad de decisión e iniciativa importantes.

Bibliografía

- Huntington, Samuel. “El orden político en las sociedades en cambio”, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- Jaguaribe, Helio. “Desarrollo Político: sentido y condiciones”; Paidós, Buenos Aires, 1972.
- Leal, Ernesto, “La reforma del sistema de la integración centroamericana” en “Quién es quién en la institucionalidad centroamericana: algunas reflexiones sobre el proceso de integración”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, 1998.
- Sol, Ricardo, “El SICA como espacio de concertación y participación de la sociedad civil regional” en “Quién es quién en la institucionalidad centroamericana: algunas reflexiones sobre el proceso de integración”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, 1998.
- Solís Rivera, Luis G. “La integración centroamericana: los factores políticos y su inserción en el sistema internacional” en “Quién es quién en la institucionalidad centroamericana: algunas reflexiones sobre el proceso de integración”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, 1998.
- Zamora, Rubén I., “La nueva integración centroamericana: ¡¡muerta la integración, viva la integración!!”, Mimeo, Centro Internacional para el Desarrollo Humano, San José, 2002

Documentos

- “Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible”, Declaración de Gúacimo, Costa Rica, 1994
- “Carta de la Organización de Estados Centroamericanos” (ODECA), San Salvador, 1951
- “Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible”, Managua, 1994
- “Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica, Tegucigalpa, 1994
- “Declaración de la República Dominicana sobre la Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES), Santo Domingo, 1997
- “Declaración de San Salvador sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Centroamérica”, San Salvador, 2002
- “Lineamientos para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional”, Panamá, 1997
- “Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica”, (Esquipulas II), Guatemala, 1987
- “Protocolo al Tratado de Integración Económica Centroamericana” (Protocolo de Guatemala), Guatemala, 1993
- “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos”, Tegucigalpa, 1991
- “Segunda Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, (ODECA)” Panamá, 1962
- “Tratado de la Integración Social Centroamericana”, El Salvador, 1995
- “Tratado General de la Integración Económica Centroamericana”, Managua, 1960
- “Visión Estratégica del Desarrollo y la Integración Social de Centroamérica para el año 2020 y estrategias y líneas de acción al 2010”, Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, San Salvador, 2000.