

El fenómeno de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana: El problema de la toma de decisiones en los procesos de integración¹

The empty chair phenomenon in the Central American Integration System: The problem of decision making in integration processes

Recibido: 13 de mayo del 2024 / Aceptado: 22 de octubre del 2024 / DOI: 10.35485/rcap87_1

Rubén E. Nájera² 

Johnathan Ordóñez³ 

Resumen

El presente artículo analiza, desde un punto de vista histórico, político e institucional, el problema de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), particularmente a nivel de su Secretaría General. Se analiza cómo la ausencia del Secretario General es resultado de problemas de diseño dentro Sistema, en especial en el proceso de toma de decisiones. La tesis principal del artículo es que los distintos intentos de reforma del Sistema a lo largo del tiempo han modificado la naturaleza de su estructura institucional, provocando una contradicción dentro del Sistema en dos frentes: por un lado, como una plataforma de diálogo político y, por otro lado, como un mecanismo técnico de desarrollo socioeconómico a nivel regional. Finalmente, algunas alternativas para superar la crisis de toma de decisiones, como las geometrías variables del Sistema a nivel de sus instituciones e instancias, son exploradas como una tercera vía al problema de entropía institucional de la región.

Palabras claves: SICA, SILLA VACÍA, SECRETARIO GENERAL, POLÍTICA, TOMA DE DECISIONES, GEOMETRÍAS VARIABLES

Como citar:

Nájera, R. y Ordóñez, J. (2024). El fenómeno de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana: El problema de la toma de decisiones en los procesos de integración. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 13 -32. DOI: 10.35485/rcap87_1

¹ Las consideraciones y opiniones vertidas por los autores en este ensayo son de naturaleza personal y no involucran ni representan a las instituciones en las que prestan o han prestado sus servicios.

² Investigador Independiente, Guatemala. Es ingeniero civil y licenciado en artes por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Es "PEARSON FELLOW" en administración del desarrollo por la Universidad de Ottawa y Carleton, en Canadá. Ha sido funcionario de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) con más de 30 años de experiencia en temas de integración regional y desarrollo. Ha sido catedrático de la Maestría de Integración Centroamericana y Desarrollo en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, Universidad Centroamericana de El Salvador y Universidad Centroamericana de Nicaragua. Es diplomático y actualmente se desempeña como Embajador de Guatemala ante la República Francesa. Email: rnajera@minex.gob.gt

³ Investigador de la Universidad de Keiser, Nicaragua. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Milán, en Italia. Ha trabajado en diversos tanques de pensamiento (think tanks) y organismos internacionales de América Latina y Europa en temas de desarrollo económico y administración pública. Ha sido "SELA FELLOW" en economía por la Universidad de Stanford (2010), e "INCASI FELLOW" en políticas públicas por la Universidad de Córdoba en Argentina (2017). Actualmente es profesor asociado del programa de Ciencias Políticas, presidente del comité de investigación de la

Abstract

This article analyzes, from a historical, political, and institutional point of view, the problem of the empty chair in the Central American Integration System (SICA), particularly at the level of its General Secretariat. It analyzes how the absence of the Secretary General is a result of design problems within the System, especially in its decision-making process. The main thesis of the article is that the different attempts to reform the System over time have modified the nature of its institutional structure, causing a contradiction within the System in two fronts: on the one hand, as a platform for political dialogue, and on the other hand, as a technical mechanism for socio-economic development at a regional level. Finally, some alternatives to overcome the decision-making crisis, such as the variable geometry of the System at the level of its institutions and instances, are explored as a third way to the institutional entropy of the region.

Keywords: SICA, EMPTY CHAIR, SECRETARY GENERAL, POLITICS, DECISION MAKING, VARIABLE GEOMETRIES

Introducción

En julio de 2021, justo al iniciarse el semestre en que se esperaba conmemorar los primeros doscientos años de vida independiente de los países centroamericanos, originalmente miembros de la República Federal de Centroamérica, dio inicio una prolongada vacancia en el cargo de Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que también conmemoraba ese año su trigésimo aniversario. Por trece meses (julio 2021 – agosto 2022) los países miembros no lograron nombrar a un sucesor y, puesto que el Secretario General se entiende como el representante legal de un sistema institucional, mucho del quehacer institucional a nivel regional se redujo a un mínimo nivel de actividad administrativa, marcada por indefiniciones y contradicciones de naturaleza legal y procedimental.

En el fondo, la vacancia y la dificultad para encontrar una solución ponía en evidencia un problema más profundo: el proceso de toma de decisiones. Este problema fue enmascarado, entre otras cosas, por la virtualidad a que forzaba la pandemia del COVID-19. La crisis pareció haberse superado mediante una solución negociada, que permitió un nuevo nombramiento en agosto de 2022. Sin embargo, la posible reiteración de una nueva vacancia quince meses después (noviembre de 2023) puso de nuevo en entredicho la capacidad del Sistema de conducirse bajo los parámetros de su diseño original. Tener la silla vacía a nivel de la Secretaría General del SICA ha puesto en evidencia problemas, tanto de diseño como de contexto, que necesitan ser evaluados de manera más sistemática y profunda.

El propósito de este artículo es brindar un análisis de las variables involucradas en el problema de la silla vacía en el SICA, particularmente a nivel de su Secretaría General. Se analizará cómo la ausencia del Secretario General es consecuencia de problemas de diseño del Sistema, particularmente en el requerimiento del consenso al momento de tomar decisiones. Frente a ello, algunas alternativas para superar la crisis de toma de decisiones, como las geometrías variables del Sistema y de sus instituciones e instancias, se han hecho cada vez más obvias como salidas técnicas a la crisis, aunque continúan sin ser reconocidas formalmente a nivel político.

La tesis principal del artículo es que la tendencia de los intentos de reforma del Sistema a lo largo del tiempo ha modificado la naturaleza de su dirección institucional. De este modo, las múltiples reformas del Sistema han provocado una contradicción interna del mismo: por un lado, la racionalidad política de sus orígenes ha dado lugar a una lógica regional más institucional y técnica; por el otro lado, los procesos de selección, elección y nombramiento del Secretario General han sido resultado del diálogo político de la región, por lo que la silla vacía es el producto de la colisión de un paradigma técnico-institucional, y un paradigma político regional.

El artículo se divide en cinco partes. La primera parte ofrece un sustento teórico y extensiones empíricas para el análisis del problema de la silla vacía que, aunque no se trata de un fenómeno necesariamente nuevo, no existe mucha literatura académica al respecto. En esta parte se ofrecen algunas interpretaciones teóricas sobre la silla vacía, incluyendo las perspectivas más comunes desde los puntos de vista jurídicos, diplomáticos y políticos. Por su relevancia en la construcción de la teoría, se aborda en sentido histórico el caso de la Unión Europea. La segunda parte explora los antecedentes históricos de la silla vacía en Centroamérica. Acá se evidencian algunas tendencias en la metodología para la toma de decisiones, que pueden rastrearse al antecedente más inmediato del Sistema, el de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA. La

tercera parte analiza los procedimientos seguidos hasta la fecha en las sucesiones del cargo de Secretario General del SICA. Esto incluye una revisión de la naturaleza del cargo, así como de los procedimientos para su selección y nombramiento. La cuarta parte profundiza en la problemática de la toma de decisiones del SICA, en particular a nivel de los llamados órganos del Sistema, la Reunión de Presidentes como la Secretaría General y el Consejo de Ministros. La quinta parte estudia las cuestiones de fondo del problema del fenómeno de la silla vacía, discute la naturaleza entrópica del Sistema y ofrece algunas perspectivas de mediano y largo plazo. El artículo concluye con algunas reflexiones sobre el devenir del Sistema frente al fenómeno de la silla vacía.

I.El fenómeno de la silla vacía: Acercamientos teóricos y extensiones empíricas

Históricamente, el fenómeno de la silla vacía ha estado sujeta a múltiples interpretaciones que dependen mucho del contexto en que suceden. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la silla vacía ha connotado usualmente desacuerdos o disputas entre los miembros que participan en procesos de diálogos o consensos, ya sea a nivel interno de organizaciones o a nivel internacional entre países o instituciones. La producción teórica en torno a la silla vacía ha estado circunscrita en al menos dos perspectivas: una perspectiva político-diplomática (que incluye en muchos casos también connotaciones geopolíticas) y una perspectiva jurídica.

Desde el punto de vista político-diplomático, Rancière et al. (2001) y Morgenthau (2012) definen a la silla vacía como la ausencia de poder de un actor político (usualmente un estado-nación) frente a sus pares en la arena global. Deth (2014) explora cómo la silla vacía es utilizada como mecanismo para comprender la participación política de los estados en procesos de negociación a fin de alcanzar un mayor compromiso por parte de los involucrados cuando se presentan puntos de desacuerdo. Esto último significa que la silla vacía ha tenido una doble interpretación desde un punto de vista político: primero, como falta de poder por parte de un estado frente a otros y, segundo, como la expresión de un rechazo a la participación de un estado a manera de protesta en el marco de un determinado proceso político en el que se encuentra involucrado.

El ejemplo más paradigmático de las crisis de silla vacía procede, seguramente, del caso europeo que se dio en los años sesenta. La llamada “crisis de la silla vacía” del proceso de integración europea se dio durante 1965 y 1966 como resultado, resume Ludlow (1999), de una disputa presidida por Francia en torno a la dirección y la agenda de la Comunidad Económica Europea (CEE) que desembocó en una crisis en las instituciones europeas de integración. La crisis surgió a causa de discrepancias en la toma de decisiones en la CEE, especialmente en cuanto al sistema de votación y la política agrícola comunitaria (Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa [CVCE], s.f.). En esencia, el presidente Charles de Gaulle manifestó oposición al proceso de toma de decisiones y quiso pasarlo “de las manos de la Comisión y la Asamblea... a las manos de los estados miembros.” (Gilbert, 2012, p. 77)

Los acuerdos para completar el mercado común y unificar a la Comunidades Europeas convertían a la Comisión en un actor preponderante en la toma de decisiones. Esto implicaba que, de hecho, los estados miembros necesariamente reducirían su soberanía nacional. De Gaulle no quería fortalecer las instituciones supranacionales europeas a expensas de las soberanías de los estados miembros. Francia quería una Comunidad “razonable”, y no una “[comunidad] gobernada por un cuerpo de tecnócratas viejos, sin estado e irresponsables.” (Gilbert, 2012, p. 81)

La decisión de Francia se interpretó como un boicot a las reuniones del Consejo. Para que Francia regresase, se realizaron revisiones a las funciones de la Comisión y al método de votación

existentes. El gobierno francés pidió, entre otras cosas: i) que los estados miembros tuviesen un veto preventivo sobre las propuestas de la Comisión al Consejo; ii) que se implementara una presidencia rotatoria (“pro-tempore”) de la Comisión, y iii) que se implementara un “veto de facto” sobre legislación comunitaria dando a los estados miembros el derecho, en caso de situaciones de vital importancia para los intereses nacionales de los estados, de que se votase por unanimidad sobre si votar o no sobre una política específica a través de una mayoría calificada (p. 82)

En otras palabras, Francia se reservaba el derecho de repetir las acciones de obstrucción en caso de que se viese en desventaja frente al resto de los estados y usó el pretexto de “asuntos de interés nacional”. Al final, Francia fue presionada para regresar a las negociaciones gracias a la opinión pública, pero De Gaulle había enviado el mensaje a los estados miembros: desde su perspectiva, la Comisión tenía que entenderse como una institución de servicio civil, y no como un “proto-gobierno” de toda Europa, de modo que, independientemente de lo que decían los tratados, muchas cuestiones fueron decididas de manera unánime. Hoy en día éste sigue siendo el caso.

La resolución de la crisis quedó registrada en el “Compromiso de Luxemburgo”. El acuerdo representó un esfuerzo conjunto de los líderes europeos para recuperar la estabilidad y la capacidad de toma de decisiones de la CEE al reducir los efectos negativos de la ausencia de Francia y mantener la cohesión y eficacia del grupo en un momento de crisis al asignar roles y responsabilidades de manera temporal. El Compromiso de Luxemburgo logró restablecer los procedimientos de toma de decisiones del CEE ya para 1966 (CVCE, s.f.)

Las lecciones de la crisis de la silla vacía en el proceso de integración europeo condujeron a determinar los primeros cimientos en la toma de decisiones en procesos de integración regional. Por ejemplo, los asuntos de interés nacional requieren apoyo unánime, mientras que otros asuntos más relacionados con el funcionamiento del Sistema requieren mayoría calificada. Finalmente, asuntos como impuestos o defensa son decididos de manera unilateral (Staab, 2013)

En los procesos de mayoría calificada, cada estado miembro tiene un número de votos proporcional a sus poblaciones. Los estados más grandes, como Francia, Alemania e Italia, representan casi el 25% del total de votos, mientras que estados más pequeños como Malta solo tienen 3%. La legislación es luego aprobada por el Consejo de ministros bajo tres condiciones (Staab, 2013, p. 61): i) la mayoría de los estados debe aprobar la legislación; ii) la mayoría es definida por representación de al menos 62% de la población de la Unión Europea, y iii) la mayoría debe tener al menos 72.3% de los votos del Consejo de Ministros que, desde el 2007, es 250 votos de un total de 345.

El sistema europeo es visto como complejo, y a veces incluso contraintuitivo en relación con los principios democráticos de equidad y transparencia. Es por eso por lo que la constitución europea nonnata del 2005 proponía simplificar los procesos en múltiples niveles (Staab, 2013) Según esta propuesta, finalmente no adoptada,: i) cada país tendría un voto y ii) la legislación pasaría si era aprobada por el 55% de los estados miembros siempre y cuando representase al menos el 65% de la población de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa de 2007 reiteró el principio de doble mayoría, mientras que agregó un importante nuevo punto: al menos cuatro países son necesarios para bloquear una propuesta de legislación.

II.El fenómeno de la silla vacía en el proceso de integración centroamericana: Antecedentes históricos

En el caso centroamericano, el tema de la silla vacía, entendida históricamente como el retiro de un país del proceso de integración, ocurrió en julio de 1969 como resultado de la llamada “guerra de las cien horas” que llevó al rompimiento de relaciones entre Honduras y El Salvador. Lo anterior tuvo consecuencias severas para el funcionamiento de la ODECA (Spence, 2004) El conflicto significó también el retiro de Honduras de la Zona de Libre Comercio (ZLC) establecida por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, pero mientras la articulación comercial se mantuvo finalmente por otras vías, la ODECA no se recuperó en las dos décadas subsecuentes (Spence, 2004). Estos daños “colaterales” del conflicto se originaban en circunstancias más profundas que la simple coyuntura. En el caso de la integración económica, el retraso en la implementación de la unión aduanera y los beneficios desiguales del proceso fueron esgrimidos como argumentos para el retiro de Honduras del Mercado Común Centroamericano (MCCA) (SIECA, 1974); en el caso de la ODECA, las tensiones políticas entre los estados parte habían implicado un distanciamiento prolongado que se reflejaba en la disfuncionalidad de sus instancias.

Para 1972 la Secretaría de la Organización (en rigor, la Secretaría de su Consejo Ejecutivo) había quedado, de hecho, vacante. En su informe de actividades de 1970 a 1971, Manuel Villacorta, el entonces Secretario General de la ODECA nombrado de manera interina, declara la necesidad de “poner en claro los alcances jurídicos de [su] nombramiento” (p. 2). Villacorta reporta la debilidad institucional de la ODECA por “falta de cohesión interna y por su absoluta inoperancia política” (Organización de los Estados Centroamericanos [ODECA], 1971, p. 3) Probablemente lo más relevante del informe es la disyuntiva sobre el nombramiento mismo del Secretario General. Por un lado, estaba la designación de un Secretario General sujeto a normas institucionales de una “carta obsoleta e inadecuada (...), que acabaría ‘institucionalmente’ con la propia Institución.” (ODECA, 1971, p. 2) Por el otro lado, la designación “sui generis” del Secretario General por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores creó una nueva realidad jurídica en la institución, que conformaría un *modus operandi* y sentaría un precedente en la Secretaría General de la ODECA y, luego, del SICA.

La designación transitoria del Secretario General de la ODECA dejó inoperante, también de manera transitoria, tanto al Consejo Ejecutivo de la ODECA como a los instrumentos jurídicos que normaban las facultades del Secretario General. Este paréntesis histórico respondía a una crisis circunstancial en la que se encontraba la región. La nominación del Secretario General en este contexto fue considerada como el “único medio de reorganizar adecuadamente el sistema y de asumir la plena responsabilidad de los nuevos derroteros” (p. 4). Cual fueren las causas, el hecho es que, a partir de 1972, la Secretaría de la Organización quedó vacante por los siguientes veintidós años con las oficinas a cargo de un administrador, hasta su reforma y transformación en el SICA, en 1991 (Solano, 2020) La siguiente tabla recoge los nombres y nacionalidades de los que fueron Secretarios de la ODECA, desde su creación hasta la silla vacía institucional luego de 1973.

Tabla 1.
Secretarios de la ODECA

Nombre	Nacionalidad	Período
José Guillermo Trabanino	El Salvador	1955-1959
Marco Tulio Zeledón	Costa Rica	1960-1964
Albino Román y Vega	Nicaragua	1964-1969*
Manuel Villacorta Viemann	Guatemala	1970-1972
Álvaro Fernández Escalante	Costa Rica	1972-1973
Secretarios Post 1973		
Ricardo Juárez Márquez	Guatemala	Administrador General
Mauricio Mira	El Salvador	Secretario Administrativo

Nota. Elaboración propia con base a información de archivos del SICA (s.f.).

n.b. 1: * Con un año de interinato

n.b. 2: Bajo reserva de consideraciones más acuciosas, solo los dos primeros funcionarios citados responderían al cargo de Secretario General en el marco de la primera carta de la Organización. Es poco clara la naturaleza de los nombramientos de los siguientes 3, luego de los cuales, se asume, únicamente se mantuvieron administradores de los activos y archivos.

Formalmente, la ausencia de un Secretario General (o Secretario del Consejo Ejecutivo de la ODECA) no fue por sí misma un problema de silla vacía, pero sí lo fue la falta de quórum y consenso, producto del retiro categórico de un país de la organización, independientemente de que los instrumentos fundacionales contemplaran o no esa posibilidad⁴.

Veintiún años es un período muy largo para hablar de crisis y en la memoria institucional la experiencia se diluyó. Ciertamente, los problemas de fondo que aquejaron a la región en esas dos décadas fueron ingentes, pero el hecho es que la ODECA vivió probablemente la más larga crisis de silla vacía de la historia. Intentos de normalización posteriores solo tuvieron resultados parciales en la integración económica, pero en términos institucionales la ausencia de Secretaría de la ODECA se prolongó hasta los noventa, cuando el SICA permitió inaugurar una segunda etapa para el proceso centroamericano (una aspiración inconclusa de los sesenta), en el que se fusionaban las nociones de la asociatividad de los países y la integración propiamente dicha, hasta ese momento restringida al ámbito económico.

En los siguientes treinta años del SICA (1990 – 2020) algunas situaciones se acercaron en distintos momentos a la posibilidad de una silla vacía, pero sin concretarse. El caso más notorio

⁴ La primera carta de la ODECA, de 1951, establecía una reunión “eventual” de presidentes que era órgano supremo al convocarse, pero el órgano principal, responsable de la elección del Secretario General, era el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La segunda carta de la ODECA, de 1962, modifica la estructura de la organización: mantiene los roles de la Reunión de Presidentes y el rol principal del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores pero omite a la Secretaría General; en su lugar crea el Consejo Ejecutivo, con carácter permanente y con representación de la organización. A este Consejo Ejecutivo, que puede constituirse por los ministros de Relaciones Exteriores o sus delegados, le corresponde nombrar un Secretario con funciones administrativas. Las dificultades para constituir este ente explican las dificultades en la sucesión de los secretarios de la ODECA que, en principio, habrían dejado de ser “generales” desde 1962. Ninguna de las tres cartas de la ODECA (incluido el Protocolo de Tegucigalpa) contemplan la posibilidad de denuncia por parte de los miembros.

se dio en 2015 cuando el entonces presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, anunció el retiro de su país de la “mesa política” del Sistema a raíz de una escalada del problema migratorio derivado de grandes flujos de cubanos detenidos en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua (British Broadcasting Corporation [BBC], 2015)

El retiro en esa oportunidad no fue prolongado (seis meses) y no se reflejó en la disfuncionalidad de los órganos e instancias del SICA. Es probable, sin embargo, que la historia anecdótica recoja algunos ejemplos más pasajeros de no participación de un país en las reuniones de sus órganos, como consecuencia de algún desencuentro menor, pero el impacto en estos casos ha sido más bien simbólico.

III. Los Secretarios Generales del SICA: Naturaleza, procedimientos, balance de poder y la silla vacía.

El Secretario General de la ODECA fue concebido, en 1951, como cabeza de una Oficina Centroamericana que cumplía las funciones de Secretaría General de todos los órganos (ODECA, 1951); sin embargo, no consta ninguna investidura ni ninguna representación mayor. En la práctica, el rol estuvo investido de una presencia, proyección e incidencia propios de la época, pero también del nivel de las primeras personalidades que ocuparon el cargo⁵. De haberse implementado la estructura orgánica de la segunda carta de la ODECA, la figura hubiera pasado a un plano totalmente administrativo. El Consejo Ejecutivo de la ODECA (y, tres décadas después, el Comité Ejecutivo que calcó su diseño), fue sin duda ambicioso y no se llevó a cabo, lo que afectó la figura del nuevo secretario sin que la transición entre las dos estructuras se concretara. En un sentido burocrático, el problema se retiró al fondo del escenario, pero nunca se resolvió.

Desde su fundación, se entendió que el Secretario General del SICA era un nombramiento político, producto de una negociación interna entre las partes y que debía responder al consenso y beneplácito de todos (SICA, 1991). Esto es coherente con la naturaleza intergubernamental del Sistema y, en particular, con el contexto político que le da origen, que privilegia las dimensiones políticas sobre cualesquiera otras al retomar, modificar y extender la Carta de la ODECA como una resolución al proceso de Esquipulas. La nomenclatura de las cumbres presidenciales (CA-5) es anterior al Protocolo de Tegucigalpa y a la ODECA, cuya vigencia se reconoce en la XIII Cumbre, lo que da lugar al nombramiento del primer Secretario General (SICA, 1992)

A mediados de la década de los noventa, sin embargo, la dinámica del Sistema entra en crisis y diversas acciones se dan para su ajuste y reforma. De este período datan la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que, superado el contexto de guerra fría, intenta darle un nuevo marco estratégico al Sistema, una declaración presidencial que aboga una vez más, anacrónicamente, por la unión centroamericana, y un estudio funcional institucional auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuyas recomendaciones dan pie a algunos mandatos que no llegan a concretarse nunca (CEPAL y BID, 1998)

Con el inicio del nuevo siglo la negociación de acuerdos comerciales determinantes para la región tiene un impacto cualitativo en la percepción del proceso de integración; esto, y la incorporación de Belice y República Dominicana (que no forman parte de la integración económica), alteran la toma de decisiones. Las geografías variables del Sistema y de sus instituciones e instancias se

⁵ José Guillermo Trabanino, por ejemplo, venía de ser canciller de su país y se movía entre pares.

hacen más obvias, aunque continúan sin ser política o jurídicamente reconocidas.

El rol del Secretario General tiene que ser entendido tanto en los términos explícitos del Protocolo de Tegucigalpa como también en las transformaciones del contexto político que condujeron a este relanzamiento y metamorfosis de los procesos de asociación e integración regionales. El Protocolo no lo define como un funcionario administrativo, pero, y aquí reside la novedad, como el “representante legal del Sistema” (SICA, 1991). La competencia de su nombramiento recae, por lo tanto, en la Reunión de Presidentes.

En el marco de la crisis política de fines de los ochenta, las expectativas en torno a su desempeño podían haber sido mayores, pero conforme la crisis quedaba atrás la percepción pudo entrar en contradicción con las expectativas. En adelante, la historia no escrita del SICA dará cuenta de visiones encontradas que pretenderán o replantear este rol político o recortarlo, para reducirlo a una función más técnica y administrativa. Estas diferencias de perspectivas son las que llevarán, entre otros planteamientos e iniciativas que afectan a la organización del sistema y a sus instancias, a tratar de regular tanto el cargo como los procesos de selección, elección y nombramiento del Secretario General. Sin embargo, el resultado final es todavía poco coherente, y es posible sugerir que el intento de enmarcar administrativamente el rol del Secretario General está estrechamente vinculado con el debilitamiento del diálogo político regional, que se menciona al final del presente artículo.

El Protocolo de Tegucigalpa únicamente establece que el Secretario General es “nombrado” (léase: no electo) por la Reunión de Presidentes, debe ser nacional de los países miembros, integracionista (una categoría efectivamente muy abstracta a la luz de la historia regional) y tener ciertas cualidades personales. Un artículo en particular (arto. 27) establece que ni el Secretario General ni los funcionarios de la Secretaría actuarán por instrucciones de “gobierno alguno” (SICA, 1991)

Los procesos de nombramiento y las negociaciones que los precedieron nunca han constado documentalmente. Por otro lado, las decisiones presidenciales son formales, no descriptivas, y han requerido etapas más o menos prolongadas de negociación. Probablemente estas negociaciones han respondido a algunos acuerdos anticipados y, muy seguramente, también han estado acompañadas de algunos períodos transitorios y de tensión. La Tabla 2 resume la sucesión histórica de los titulares de la Secretaría General, con breves datos sobre los procedimientos seguidos.

Tabla 2.*Historia de los Secretarios Generales del SICA.*

Cumbre	Fecha	Nombre del Secretario General	Nacionalidad	Observaciones
XIII Cumbre de presidentes	Diciembre de 1992	Roberto Herrera Cáceres	Honduras	Nombrado mediante Resolución No. 2. Ejerce de febrero de 1993 a enero de 1997.
		Ernesto Leal	Nicaragua	Nombrado mediante resolución presidencial en septiembre de 1996. Ejerce el cargo entre enero de 1997 y diciembre de 1999. *
		Mauricio Herdocia	Nicaragua	Nombrado por la Secretaría Pro Témpore de Panamá, con el aval del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, como interino y ejerce entre abril y junio de 2000.*
		Oscar Santamaría	El Salvador	Nombrado por Resolución Presidencial del 5 de abril de 2000 en Costa Rica. Ejerce de julio del 2000 a junio de 2004. *
XXIV Reunión de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2004	Oscar Santamaría	El Salvador	Extensión, mediante Resolución, del período (nombramiento) de Oscar Santamaría por seis meses hasta diciembre de 2004.
XXIV Reunión de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2004	Aníbal Quiñónez	Honduras	Nombrado mediante Resolución. Junio de 2004. Ejerce de enero de 2005 a enero de 2009.
Reunión extraordinaria de jefes de estado y de gobierno.	Enero de 2009	Juan Daniel Alemán	Guatemala	Es electo. Paralelamente, se elige a Yolanda Mayora de Gavidia para la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Fue la primera vez que se hace esta designación a ese nivel. Ejerce de febrero de 2009 a enero de 2013.
Reunión extraordinaria de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2013	Juan Daniel Alemán	Guatemala	Se extiende el período de Juan Daniel Alemán por seis meses, hasta junio de 2013.

Cumbre	Fecha	Nombre del Secretario General	Nacionalidad	Observaciones
XLI Reunión de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2013	Hugo Martínez	El Salvador	Nombrado por recomendación de El Salvador. En esa misma reunión se aprueba la Resolución de titulares que establece el orden geográfico y la rotación como principios para varias de las instancias del SICA. En el caso de la Secretaría General del SICA, se establece que el primero en hacer la propuesta de Secretario General será El Salvador. Ejerce de julio de 2013 a mayo de 2014.**
XLIII Reunión de presidentes	Junio de 2014	Victoria de Avilés	El Salvador	Nombramiento por el resto del período que le corresponde a El Salvador, con lo que se establece implícitamente que el país ejerce el derecho de propuesta para los cuatro años que según el Protocolo de Tegucigalpa le corresponderían a cada Secretario. Ejerce de junio de 2014 a junio de 2017.**
XLIX Reunión de presidentes	Junio de 2017	Vinicio Cerezo	Guatemala	Se acuerda seguir, para el siguiente período, rotación con Nicaragua, y se establece que en esa oportunidad se conocerá terna y realizarán entrevistas. Ejerce de julio de 2017 a junio de 2021. ***
LV Reunión de presidentes	Junio de 2021			Se instruye al Consejo de Ministros a conducir entrevistas de terna propuesta por Nicaragua y elevar recomendación a Presidentes. La Secretaría General permanece vacante entre julio de 2021 y agosto de 2022.
Reunión extraordinaria de jefes de estado y de gobierno	Agosto de 2022	Werner Vargas	Nicaragua	No consta documentación de respaldo en el sitio de la SG-SICA. Aparentemente, para fines de 2023, hay una discontinuidad en el ejercicio del cargo.

Nota: Elaboración propia con información del SICA (s.f.).

n.b.:

* Estos nombramientos no parecen haberse dado en el marco de cumbres presidenciales. No está claro el mecanismo seguido. Entre octubre de 1999 y septiembre de 2001 no se registran cumbres presidenciales.

** En ambos casos, el primer funcionario dio declaraciones de prensa en las que hace referencia a la presentación de ternas. El procedimiento no consta oficialmente.

*** Aunque el procedimiento no consta, el orden geográfico se alteró mediante negociación, aprobada por los demás, entre Honduras y Guatemala, que permutaron los cargos de secretarios generales del SICA y de la SIECA.

Como se deduce de la Tabla 2, la secuencia, desde el principio, no ha tenido un orden geográfico o alfabético establecido. Es la historia política de los países la que ayuda a comprender un poco la sucesión de los Secretarios Generales. Esta flexibilidad implícita refleja, por supuesto, la racionalidad política de las decisiones y actúa de indicador de los matices de las relaciones entre los miembros y de sus particulares intereses del momento.

El procedimiento para la elección de Secretario General cambió notablemente a partir de 2013, cuando la lógica de equilibrios políticos de las titularidades de las instancias del Sistema entra en crisis. El resultado es la decisión de rigidizar la distribución de cargos (titularidades) de las llamadas instancias de integración ⁶, incluyendo el Secretario General del Sistema. Con este procedimiento de distribución de cargos, al que se impone la rotación geográfica, se restringe la flexibilidad de nombramiento y, de hecho, se sustituye el criterio del Protocolo de Tegucigalpa de que el cargo debe ser ejercido por un centroamericano para imponer, mediante el derecho exclusivo de propuesta, que el período corresponde al país proponente. Es en este marco que se da, probablemente por segunda vez, un caso de renuncia que se resuelve mediante la elección de un nacional del mismo país. Es la primera vez, también, que se hace referencia, al menos mediáticamente, a la presentación de ternas de candidatos.

En el siguiente período, 2017, esta mecánica recién estrenada se altera mediante una negociación entre los dos países que debían ocupar las secretarías del SICA y la SIECA: el principio subyacente era devolver la naturaleza política al cargo, demasiado burocratizado mediante este nuevo procedimiento de rotaciones geográficas y plazos fijos. El acuerdo presidencial, sin embargo, solo fue otorgado para ese período, subrayándose el retorno al método anterior con la explicitación de la terna y de la realización de entrevistas.

IV. La problemática de la toma de decisiones en el SICA

Con frecuencia, las dificultades en los procesos de nombramiento del Secretario General se han hecho recaer en las dificultades planteadas por el sistema de toma de decisiones del SICA mismo, un debate que no es extraño para quienes siguen la larga y compleja historia administrativa del proceso europeo. En el caso centroamericano, la escala y número de miembros hace más obvio el problema o los dilemas de la toma de decisiones, incluyendo el nombramiento del Secretario General. Lamentablemente, debates teóricos sobre la naturaleza intergubernamental o supranacional del sistema o sus instituciones han sido en general estériles, y trasladan el tema a ámbitos demasiado abstractos.

El problema de la toma de decisiones del SICA revela, pues, una problemática en al menos tres frentes. El primer problema es político. La silla vacía en la Secretaría General del SICA implica problemas de fondo que tienen que ver con la capacidad política de los países en generar consensos. El segundo problema es procedimental, que refleja ambigüedades legales y permiten establecimiento de mecanismos de elección y nombramiento no previstos en los tratados. El tercer problema es teórico. La falta de producción teórica sobre los fenómenos de silla vacía en Centroamérica han desprovisto al proceso de integración de referentes sobre la naturaleza del problema y, a su vez, de posibles soluciones que sean políticamente viables y técnicamente coherentes.

⁶ Esto es algo sobre lo que no existe definición satisfactoria. En general, hablamos de instituciones regionales creadas a lo largo de más de siete décadas bajo distintos formatos y marcos jurídicos, más o menos permanentes, que prestan algún tipo de servicio o realizan gestiones que representan intereses, políticas, programas, proyectos regionales. Cuantificarlas siempre ha sido un problema, y pese a que hubo un acuerdo operativo en diciembre de 2022 las categorías utilizadas siguen siendo cuestionables. En 2013, con sentido práctico, se reguló, laxamente, la rotación geográfica de una veintena de instituciones y desde 2017 hay una iniciativa de homogeneizar esta normativa tan dispar generada a lo largo de tanto tiempo.

El método para la adopción de decisiones en el marco de la ODECA había sido considerado sucintamente desde el inicio. Para una organización constituida por cinco países la opción parecía obvia: el artículo 9 de la primera carta constitutiva de la ODECA (emitida en 1951) consideraba la unanimidad como principio y dejaba la opción de determinar si el asunto a abordar era de fondo o de procedimiento. Lo que seguía después, en el caso de determinarse lo segundo, no se esclarecía.

La conclusión implícita es que los asuntos de procedimiento serían sujetos de votación, aunque la laguna sobre el tipo de mayoría (simple o calificada) tampoco se contemplaba. Este artículo evolucionó en redacción, aunque nunca solucionaron estos vacíos. Al adoptarse la segunda carta de la ODECA en 1962 la redacción siguió siendo la misma, esta vez bajo la nomenclatura del artículo 5.

A finales de los sesenta se propuso una tercera carta a la ODECA con la finalidad de impulsar el proceso de integración regional que, a pesar de no haber sido aprobada, siguió siendo fuente de referencia hasta la adopción del Protocolo de Tegucigalpa. El artículo 5 recogía, de nuevo, la redacción de sus antecesores, es decir, el artículo 9 de la primera carta y el artículo 5 de la segunda, con una modificación: para determinar si un asunto era de fondo o de procedimiento se requería el voto de cuatro de los cinco países, con la conclusión implícita de que la resolución del asunto de procedimiento se establecía con los mismos cuatro votos.

El documento, que no fue aprobado, debe haber estado a la vista de quienes formularon el Protocolo de Tegucigalpa más de veinte años después. El artículo 16 dice que la Secretaría General representa el órgano ejecutivo de la organización, y que su Secretario General sería electo de forma “rotativa, en el orden que disponga el reglamento respectivo (ODECA, 1968, p. 234). Adicionalmente, el artículo 17 disponía que, en ausencia temporal del Secretario General, será el Consejo Permanente el que designe a uno de los funcionarios de la Secretaría General para que ejerza tales funciones de manera interina. En caso de ausencia permanente, es la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores la que nombrará al sucesor “por el resto del período, quien deberá ser de la misma nacionalidad del sustituido.”⁷ (ODECA, 1968, p. 234)

Esta tercera carta de la ODECA planteaba la posibilidad de reemplazo del Secretario General por el resto del período del anterior, y con la misma nacionalidad. En cuanto a la toma de decisiones a nivel del Consejo de Ministros, el método propuesto era el consenso para los temas de fondo y la mayoría simple en casos en que existiera duda sobre si una decisión era de fondo o de procedimiento. La tercera carta del ODECA fue rechazada, aunque muchos de los artículos sobre el rol y elección del Secretario General serían retomados décadas después en el Protocolo de Tegucigalpa. Estos antecedentes referidos a la ODECA tienen particular relevancia en cuanto a la forma en que fueron planteados posteriormente al formularse y adoptarse el Protocolo de Tegucigalpa a la ODECA.

En efecto, el artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa recoge el contenido de los artículos 9 y 5 de la primera y segunda carta de la ODECA, respectivamente, y establece el método de decisiones del Consejo de Ministros. En primer término, introduce la noción de quórum absoluto: “el quórum del Consejo de ministros se establece con la participación de todos los miembros

⁷ Cursivas propias.

respectivos y, en caso extraordinario, por un viceministro debidamente facultado”⁸; en segundo término, asigna a cada miembro un único voto; finalmente, reitera, como sus antecesores, que “las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por consenso” y que, si hay “duda sobre si una decisión es de fondo o de forma, se resolverá por mayoría de votos” (SICA, 1991, p.7)

El significado de mayoría (ya sea absoluta o calificada) no está definido, como sigue sin estarlo lo que sigue a esa votación con el asunto a tratar. Por otro lado, el Protocolo es particularmente preciso en lo que respecta a la reunión de presidentes, requiriendo también consensos para la toma de decisiones (artículo 14). Esto es algo que no tenía la misma importancia en el marco de las cartas de la ODECA porque la función de la reunión presidencial era diferente. La problemática del consenso admite dos enfoques: 1) es ecuaníme respecto a la participación de los países, pero 2) tiene implícito el problema del veto.⁹

Aunque el Protocolo de Tegucigalpa dice no aceptar reservas, de hecho, las tiene y las incluye en varios artículos transitorios (SICA, 1991) En la práctica, el sistema se comporta como un sistema de geometrías variables, no solo porque no todos los países son parte de todos sus componentes —v.gr., ni Costa Rica, ni Belice ni República Dominicana pertenecen al Parlamento Centroamericano (PARLACEN); ni Belice, ni República Dominicana forman parte de la integración económica ni de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), y solo cuatro países de los ocho que conforman el SICA tienen acuerdo migratorio (CA-4)—sino porque en algunos casos la toma de decisiones tiene otra normativa, como en el caso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el mercado eléctrico regional.

Algunas instancias históricas, anteriores al Protocolo, han argumentado que sus convenios originales admiten la votación, como en el caso del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (SICA, s.f.) y; por otro lado, el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana admite una especie de “consenso para el disenso”¹⁰ (SICA,1993), lo que puede interpretarse como que dos o más países pueden avanzar en su integración más que los demás, siempre que el resto de los países no se consideren afectados, volviendo, una vez más, a una integración de geometrías variables.

V. La silla vacía y la entropía política de la región: En búsqueda de terceras vías

Todo esquema de integración es, en último término, una expresión de las relaciones que un grupo de países establecen entre sí a partir de racionalidades históricas, geográficas, políticas y económicas. La dinámica de la globalización de las últimas décadas ha inducido una creciente diversidad de opciones de agrupamiento que actúan bajo distintas lógicas, que ha incrementado la contradicción sistémica (entropía) en la región. La ortodoxia de los procesos de integración de mediados del siglo pasado suele ser crítica de esta yuxtaposición de procesos, pero la realidad y el pragmatismo obligan a tratar de tener una visión desapasionada y a tratar de sistematizar los múltiples matices involucrados. En este esfuerzo, las nociones de integración, cooperación y regionalismo se yuxtaponen y traslapan. En enfoque pragmático, la realpolitik implícita, exige que primero comprendamos la situación real para intentar una gestión eficiente.

⁸ Cursivas propias.

⁹ En el caso europeo, se argumentaron otros criterios: el tamaño relativo de las economías de los países miembros, el peso demográfico y, finalmente, las prerrogativas de los fundadores. Estos son argumentos que superan el proceso centroamericano.

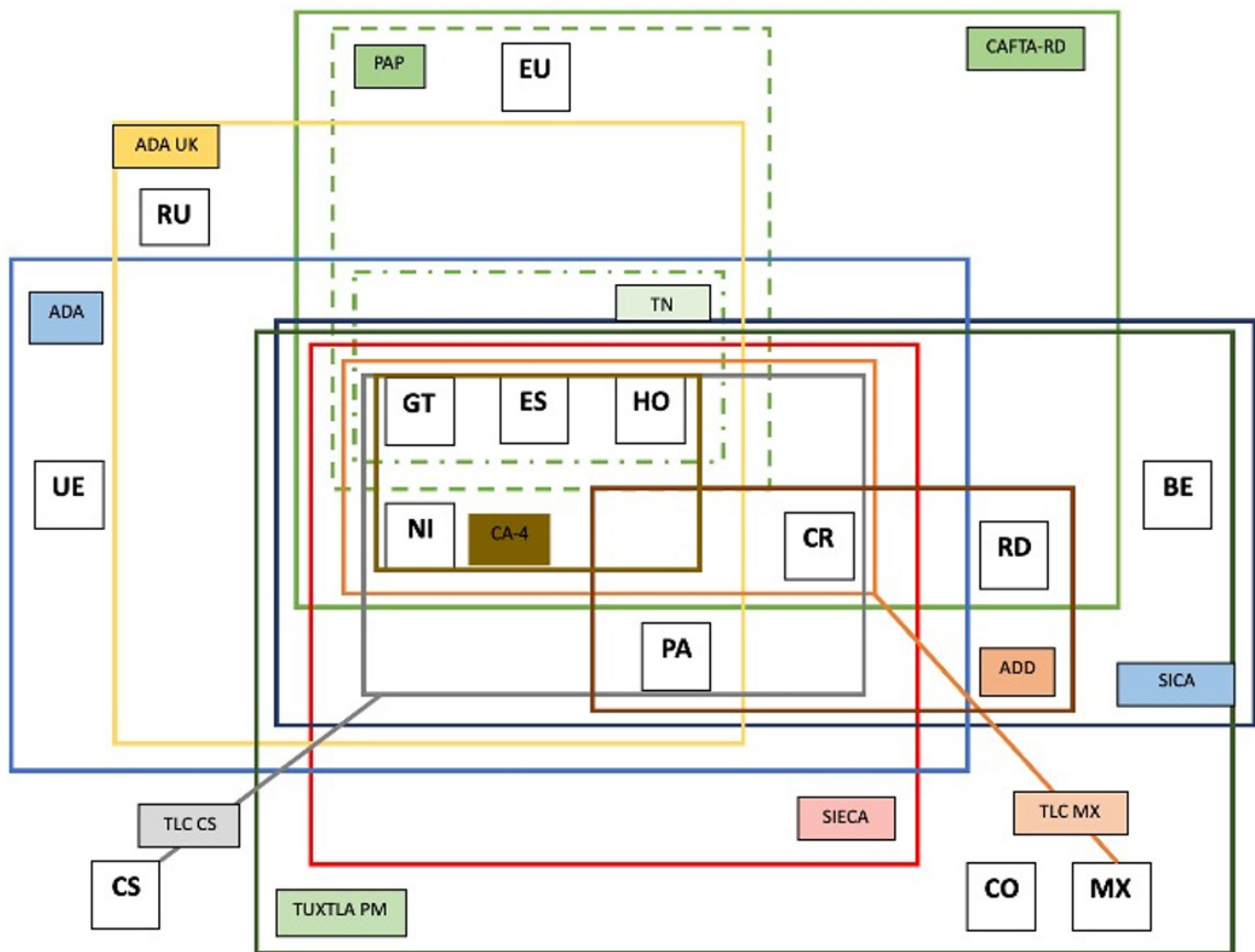
¹⁰ Lo que puede parafrasearse como que dos o más países pueden avanzar más que los demás siempre que los demás no se consideren afectados.

La limitación de un análisis basado solo en los procedimientos, sin embargo, radica en el sesgo estrictamente burocrático del enfoque. Como se deduce del análisis de los mecanismos de elección y nombramiento del Secretario General ya citados, todo indica que el problema tiene raíces más profundas y que atañe a la naturaleza misma del Sistema y a los problemas de relacionamiento y diálogo político entre las partes, y al que ya hemos hecho referencia al hablar de del perfil político del Secretario General a lo largo de la historia del SICA. En 2021, el Sexto Informe del Estado de la Región (2021) logró articular un hecho ya percibido reiteradamente en el ámbito de la integración centroamericana: nominalmente, el número de reuniones presidenciales por año y la participación de jefes de estado y de gobierno en las reuniones (cada vez más atendidas por representantes) se ha reducido significativamente en lo que va del siglo. El informe reporta que la frecuencia de reuniones ha disminuido debido al “estado en que se encuentran las relaciones bilaterales entre los países”. (p. 129). Las cifras y las gráficas que presentó el informe son un eufemismo para poner en evidencia la pérdida de peso relativo del Sistema para los países y sus relaciones. En el punto más visible se ha traducido como un importante debilitamiento de un espacio de diálogo político (y, por consiguiente, del diálogo mismo) entre los países miembros, lo que se ha hecho evidente mediáticamente en diversos momentos.¹¹

Aunque el problema de la silla vacía no se ha vuelto a dar desde los setenta de forma categórica, hemos presenciado breves períodos en que las instancias del Sistema lo han sufrido. En la práctica, presenciamos indicadores cuyos síntomas se manifiestan en temas como el nombramiento del Secretario General y las dificultades en los procesos de decisión. Cuando la silla vacía es la del funcionario de más rango, en vez de la ausencia de un Estado, lo que refleja es un vacío más de fondo, que afecta tanto el concepto como el diseño del Sistema y la visión de futuro que involucra.

Detrás están, también, aspectos nunca abordados frontalmente como las geometrías variables del Sistema, la normativa y las instancias disfuncionales (un problema cualitativo que no se corresponde con prejuicios en torno al número de instancias o al gasto regional) y, en general, la diversificación de intereses y prioridades en torno a las interacciones regionales y a los potenciales de las acciones conjuntas, aunque no absolutas. La siguiente figura identifica los principales esquemas de integración y cooperación regional en los cuales los países centroamericanos participan desde alguna perspectiva regional. Dos criterios básicos los definen: i) son parte de algún tipo de acuerdo o iniciativa en el que participan varios de los países geográficamente ubicados en el istmo centroamericano, y ii) participan de un mecanismo conjunto, colegiado, de toma de decisiones. En este sentido pueden involucrar la constitución de una ZLC, aspirar a un tipo de integración más evolucionada o ser simplemente un espacio de cooperación. También se incluyen esquemas que involucran países (o regiones) diferentes de la propia, siempre que la participan de los componentes centroamericanos sea colegiada.

¹¹ En diciembre de 2019 la reunión de presidentes se produjo sin la presencia de algún presidente o jefe de Estado. Incluso el Secretario General de ese período, Vinicio Cerezo, admitió que la región estaba pasando por una etapa difícil para el diálogo político. Para más información, ver Programa Estado de la Región (PEN, 2021).

Figura 1.
Esquemas de geometrías variables en Centroamérica.


Nota. Elaboración propia a partir de distintos esquemas de cooperación e integración regional entre Centroamérica y sus principales socios comerciales.

Leyendas:

• Países y regiones

- o BE= Belice
- o CO = Colombia
- o CR = Costa Rica
- o CS = Corea (del Sur)
- o ES = El Salvador
- o EU = Estados Unidos
- o GT = Guatemala
- o HO = Honduras
- o MX = México
- o NI = Nicaragua
- o PA = Panamá
- o RU = Reino Unido
- o UE = Unión Europea

• Esquemas de cooperación e integración regional

- o ADA = Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
- o ADA UK = Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y el Reino Unido
- o ADD = Alianza para el Desarrollo en Democracia
- o CA-4 = Acuerdos migratorios suscritos por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua
- o CAFTA-RD = Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos
- o PAP = Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
- o TN = Triángulo Norte de Centroamérica (el nombre no designa ninguna institución o acuerdo específico, es simplemente una designación operativa que refleja coordinación de los países para temas comunes)
- o Tuxtla PM = Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
- o SICA = Sistema de la Integración Centroamericana
- o SIECA = Subsistema de la Integración Económica Centroamericana
- o TLC = Tratado de libre comercio

La Figura 1 ilustra, precisamente, la noción de “geometrías variables”; esto es, la posibilidad de diversificar la modalidad de la toma de decisiones y el involucramiento de las partes en función de objetivos, acciones, proyectos o intereses que pueden diferir de un subconjunto de países miembro a otro y requerir una diferente forma de participación. Estas nuevas modalidades de interacción son las que se definen en la actualidad como nuevos regionalismos y las que sugieren, en el marco de este artículo, la propuesta de encontrar una alternativa (una tercera vía) a la aparente dicotomía (el consenso y el voto mayoritario) de los procesos de toma de decisiones que caracterizan el modelo actual y la ortodoxia de la integración regional.

La solución final no será ni formal ni surgirá, seguramente, del interior del Sistema: no serán ni quienes aman las reformas legales ni la burocracia quienes encuentren las opciones. Una vez más, las respuestas debieran ser conceptuosas y políticas, técnicamente fundamentadas, participativas, que permitan converger en una clara y coherente visión de potencialidades y posibilidades para que la región funcione como región. Significarán imaginar procesos regionales para el mundo actual y por venir.

Conclusiones

El fenómeno de la silla vacía ha representado un importante hito en la historia de integración en Centroamérica. La silla vacía ha sido el resultado, históricamente, de desacuerdos políticos de distintas naturalezas y alcances, y cuyas consecuencias, al menos en el caso de Centroamérica, dejan en evidencia problemas más profundos de diseño institucional. El problema de la toma de decisiones del SICA revela una triple problemática: i) un problema político, que tiene que ver con la capacidad de generar consensos; ii) un problema procedimental, que revela ambigüedades legales sobre mecanismos de elección y nombramiento de funcionarios, y iii) un problema teórico, que le quita al proceso de integración centroamericana referentes sobre la naturaleza y posibles soluciones al problema de la silla vacía.

En esta etapa de la integración centroamericana, el problema de la silla vacía se ha evidenciado en las dificultades para establecer la sucesión del Secretario General. En sus orígenes la titularidad en la Secretaría General del SICA (y de su antecesor, la ODECA) no fue concebida bajo una racionalidad geográfica, alfabética o jurídica. La selección debía responder a una racionalidad política en la cual lo regional subsume a lo nacional, razón por la cual quedaba vinculada a la metodología para la toma de decisiones (consenso vis-à-vis votación), y no a estructuras más formales de sucesión ordenada. El procedimiento para la elección de Secretario General cambió notablemente a partir de 2013, cuando la lógica de equilibrios políticos de las titularidades de las instancias del Sistema entra en crisis y se adopta el principio de la rotación geográfica, con lo cual el cargo pierde dimensión política, lo que entrará en contradicción con su naturaleza intrínseca.

En la práctica, los problemas asociados al nombramiento del Secretario General son un síntoma de las dificultades en los procesos de decisión que son de nivel político. La lógica del consenso se enraíza en una tendencia al centralismo, pero también ocurre bajo la sombra de las prevalecientes tendencias al federalismo y, al final de cuentas, encierra una lucha de poder entre los países miembros que probablemente no logra explicitarse bien. Detrás de una silla vacía en el más alto rango, están los profundos defectos en el diseño del Sistema y una falta de visión a futuro. Asimismo, se contraponen a aspectos nunca abordados frontalmente como las geometrías variables del Sistema, la normativa y las instancias disfuncionales y, en general, la diversificación de intereses y prioridades en torno a las interacciones regionales y a los potenciales de las acciones

conjuntas, aunque no absolutas. De alguna forma, la crisis no solo no se ha resuelto mediante la adopción de la rotación geográfica y la evaluación de ternas, sino que, probablemente, se ha acelerado a causa de estas medidas que no abordan el fondo del problema, la mecánica de la toma de decisiones de alto nivel.

El debate en torno a esta metodología, cuando lo ha habido, se ha centrado en las ventajas o desventajas del consenso frente a la decisión por mayoría, pero no ha explorado “terceras vías”. Las terceras vías no vendrán, seguramente, del interior del Sistema. Estas pueden incluir una variedad de procesos que han surgido al margen de lo plasmado en los tratados de integración, tales como las geometrías variables (como en la integración económica), o los nuevos regionalismos que aceptan la flexibilidad de los intereses parciales de los miembros y aportan un enfoque más comprensivo que el de la integración (particularmente en el sentido de la aspiración federalista), para articular diferentes intensidades de cooperación e integración regional. Al final, no serán las reformas legales ni administrativas internas las que aporten opciones adecuadas a las características del relacionamiento entre los estados miembros del Sistema: la respuesta provendrá desde el tipo de regionalismo posible y viable que las relaciones y situación de los países estén dispuestos a asumir y lograr.

Una vez más, las respuestas debieran ser conceptuales y políticas, técnicamente fundamentadas, participativas, que permitan converger en una clara y coherente visión de potencialidades y posibilidades para que la región funcione como región. ¿Representan estas vías una solución para la integración? Esto significaría imaginar procesos hacia una tercera vía que no plantee la integración centroamericana como un destino histórico sino como una herramienta para el desarrollo de quienes se asocian en ella, que sea consciente de las necesidades presentes y futuras de la región.

Esto, seguramente, demandará más reflexión y análisis.

Referencias

- British Broadcasting Corporation. (2015). *Costa Rica suspende su participación política en el SICA por negativa a discutir la crisis de los cubanos*. BBC. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151218_costa_rica_cubanos_migrantes_ab
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/900dd0f4-58d3-4a29-a6ff-24c7e4788cd8/download>
- Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa. (s.f.). *The empty chair crisis - Historical events in the European integration process (1945–2009)*. CVCE eu. <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/62cd6534-f1a9-442a-b6fb-0bab7c842180>
- Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa. (s.f.). *The Luxembourg Compromise - Historical events in the European integration process (1945–2009)*. CVCE eu. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7847215b-b917-472d-beb1-a266c1a49f03>
- Deth, J. (2014). A conceptual map of political participation. *Acta Politica*, 49, 349–367. doi <https://doi.org/10.1007/s11013-014-9288-1>

[org/10.1057/ap.2014.6](https://doi.org/10.1057/ap.2014.6)

Gilbert, M. (2012). *European Integration: A Concise History*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Ludlow, N. (1999). Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965–1966. *Contemporary European History*, 8(2), 231-248. doi <https://doi.org/10.1017/S0960777399002039>

Morgenthau, H. (2012). The Concept of the Political. In: Behr, H., Rösch, F. (eds) *The Concept of the Political*. Palgrave Studies in International Relations Series. Palgrave Macmillan, London. doi https://doi.org/10.1057/9781137002518_7

Organización de los Estados Centroamericanos (1951). *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*. Sismtea de Ingración Centroamericana. https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=cart_991_4_13062005.htm

Organización de los Estados Centroamericanos (1962). Segunda Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Sistema de Integración Centroamericana. https://www.sica.int/documentos/carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca-segunda-carta_1_992.html

Organización de los Estados Centroamericanos (1968). *Proyecto de Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos*. El Salvador.

Organización de los Estados Americanos (1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*.

Organización de Estados Americanos. [TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA](https://www.oas.org/es/tratado-interamericano-de-asistencia-reciproca) (oas.org)

Programa Estado de la Nación. (2021). *Sexto Estado de la Región 2021: versión ampliada*. CONARE – PEN.

Rancière, J., Panagia, D. y Bowlby, R. (2001). Ten Theses on Politics. *Theory & Event* 5(3), doi <https://doi.org/10.1353/tae.2001.0028>.

Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1971). Informe - *Un año de actividades* - 15 de septiembre de 1970 a 15 de septiembre de 1971. San Salvador: Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos.

Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. (1974). *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Instituto para la Integración de América Latina (BID-INTAL).

Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Secretarios Generales de la ODECA*. <https://www.sica.int/odeca/historia/secretarios>

Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Secretarios Generales del SICA*. <https://www.sica.int/odeca/historia/secretarios>

- Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Secretarios Generales del SICA*. <https://www.sica.int/odeca/historia/secretarios>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Propuesta para la creación de una Escuela Superior de Administración Pública en América Central*. https://www.sica.int/documentos/propuesta-para-la-creacion-de-una-escuela-superior-de-administracion-publica-en-america-central_1_-76.html
- Sistema de la Integración Centroamericana. (1991). XI CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. [PDF] [Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos \(ODECA\)](#). [Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos \(ODECA\) - Portal del SICA](#)
- Sistema de la Integración Centroamericana. (1992). Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia: XIII Cumbre de Presidentes de Centroamerica. SICA. <https://www.sica.int/viewer/?82698>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (1993). Protocolo de Guatemala. [PDF] [Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana](#). [Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana \(Protocolo de Guatemala\) - Portal del SICA](#)
- Solano, E. (2020). *La Organización de Estados Centroamericanos. Un capítulo en la historia de la integración centroamericana. 1950-1991*. Universidad de Costa Rica.
- Spence, J. (2004). *War and Peace in Central America*. Hemisphere Initiatives.
- Staab, A. (2013). *The European Union Explained, Third Edition: Institutions, Actors, Global Impact* (NED-New edition, 3). *Indiana University Press*. <https://doi.org/10.2307/j.ctt16gz6r5>
- Usherwood, S., y Pinder, J. (2018). *The European Union: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.