

**COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



**BANCO INTERAMERICANO  
DE DESARROLLO - BID**



---

## **LA INTEGRACION CENTROAMERICANA**

### **Y LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL**



## Indice

<b>Prólogo</b> .....	1
<b>I. LA «NUEVA AGENDA» CENTROAMERICANA Y LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL</b> .....	9
1. Fuentes formales .....	11
2. Agenda e institucionalidad regional: hacia una reformulación de la relación.....	14
3. Diferentes posiciones nacionales ante «la agenda común» .....	16
4. Diferentes conceptos de una «agenda común» .....	17
5. Diferenciación entre las áreas de la agenda .....	19
6. La «integración» dentro de la agenda centroamericana .....	21
7. Las necesidades institucionales de los diferentes elementos de la agenda .....	21
8. Metodología de la evaluación institucional .....	22
<b>II. DIAGNOSTICO DE LA INSTITUCIONALIDAD CENTROAMERICANA EN 1996</b> .....	24
1. Consideraciones generales .....	24
2. Los Organos .....	42
3. La Secretarías Técnicas e «Instituciones Regionales» .....	49
4. La Coordinación Nacional de la Agenda Centroamericana .....	75
5. Conclusiones .....	79

<b>III. ESTRATEGIAS Y OPCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO Y RACIONALIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL CENTROAMERICANA</b> .....	84
1. Premisas y principios .....	84
2. Opción básica A: ajustes dentro del sistema actual .....	93
3. Opción básica B: una remodelación progresiva de la institucionalidad .....	106
4. Financiamiento .....	111
5. Consideraciones jurídicas acerca del proceso de cambio .....	118
6. Políticas de personal y otras consideraciones institucionales ....	119
<b>IV. PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA RACIONALIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL CENTROAMERICANA</b> .....	121
1. Fundamentos esenciales de la propuesta .....	123
2. Características del modelo propuesto .....	126
3. Cambios a los órganos de integración .....	128
4. Cambios a los organismos especializados de cooperación .....	135
5. Financiamiento .....	139
6. Auditoría .....	142
7. Estatuto del servicio civil y de la carrera de funcionario centroamericano .....	142
8. Lineamientos para un Plan de Acción .....	143
<b>V. LA REFORMA DE LA INSTITUCIONALIDAD ADOPTADA</b> ....	147
A. DECLARACION DE PANAMA II .....	147
B. LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO Y RACIONALIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL.....	151
1. Aspectos conceptuales y de principios .....	151
2. Reformas .....	153



**Anexos:**

I. El programa BID-CEPAL: Estructura y aspectos metodológicos .....	171
II. Alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica .....	179
III. Aporte de la acción centroamericana a los objetivos de desarrollo centroamericanos .....	221
IV. Organos e instituciones regionales .....	233
<b>NOTA BIBLIOGRAFICA .....</b>	<b>283</b>



# PROLOGO

---



**E**ste libro contiene los resultados fundamentales del *Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*, desarrollado entre julio de 1996 y julio de 1997 por la Comisión Económica para Latina América y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este proyecto respondió a un mandato de la XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 30 de marzo de 1995, en cuya declaración final se solicitó al BID y a la CEPAL que efectuaran «una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados.»<sup>1</sup>

En virtud de que los documentos del Programa fueron un insumo básico para las decisiones que sobre la reforma institucional tomaron los Presidentes Centroamericanos en su reunión en Panamá el 12 de julio de 1997, así como por su valor intrínseco en el análisis de la integración centroamericana, el BID y la CEPAL han determinado publicarlos en este libro.

El capítulo I, introductorio, «la nueva agenda centroamericana y la institucionalidad regional», recoge las bases conceptuales y metodológicas que fueron desarrolladas.<sup>2</sup>

A continuación, el «Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana en 1996» presenta una evaluación de la institucionalidad centroamericana en su conjunto, los costos y el financiamiento de los organismos, así como del funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana. Además, se exponen un análisis de la situación y del desempeño actual de los principales órganos y organismos especializados, y observaciones sobre la coordinación nacional para la integración en cada país.

El documento correspondiente a este capítulo se distribuyó entre los ministerios y los organismos de la institucionalidad y se sometió a repetidas

---

<sup>1</sup> En el anexo I se detallan el programa y los aspectos metodológicos.

<sup>2</sup> Estas cuestiones fueron discutidas por primera vez en el documento «Bases para la evaluación de la institucionalidad regional centroamericana», del 9 de septiembre de 1996.

revisiones. La información se obtuvo en los últimos meses de 1996. En la presente versión sólo se han agregado, en las secciones iniciales, datos sobre los tipos de entidad regional y los orígenes de la institucionalidad, de manera que el análisis sea comprensible para un público más amplio; también se han incorporado unas cuantas correcciones en la redacción a fin de asegurar la consistencia.

En el tercer capítulo se evalúan las «Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana», tal como fueron presentadas a los Representantes de Alto Nivel y a los Ministros responsables centroamericanos. Se plantea una serie de premisas y principios para orientar la reforma, y se identifican dos alternativas principales que igualmente podrían considerarse como etapas de una reforma progresiva. Una opción sería limitarse a fortalecer las capacidades sistémicas dentro de los parámetros existentes, mejorando los mecanismos de coordinación, las capacidades de reflexión y previsión, y el sistema de financiación. La otra se orientaría a una «remodelación» progresiva de la institucionalidad mediante la constitución de un «núcleo básico» en el centro de la institucionalidad, que permita fortalecer una estrategia *integral e integradora*.

En el capítulo IV se reproduce la «Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana» que, basándose en los documentos del Programa, adoptaron los Representantes de Alto Nivel, y que fue presentada formalmente a los Presidentes Centroamericanos.<sup>3</sup>

En el capítulo V se presentan las decisiones que tomaron los Presidentes Centroamericanos en su Reunión en Panamá el 12 de julio de 1997, y se incluyen además los «Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional», surgidos de la decisión soberana de cancilleres y ministros de economía.

Se discutieron todos los estudios y propuestas con el Grupo de Representantes de Alto Nivel nombrado por los Presidentes: por Costa Rica, Carlos Manuel Castillo; por El Salvador, Eduardo Núñez; por Guatemala, Eduardo González; <sup>4</sup> por Honduras, Dante Gabriel Ramírez; por Nicaragua, Alfonso

---

<sup>3</sup> En la última fase del Programa se elaboraron dos documentos de discusión —*Lineamientos para un plan de acción de la propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana*, y *Perfiles de Cooperación Técnica para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad de la integración centroamericana*— con el objetivo de apoyar la ejecución de la reforma que fuera acordada por los Presidentes. Por su naturaleza, estos trabajos no han sido incorporados en este libro.

<sup>4</sup> En la primera reunión participó Alfredo Guerra Borges.

Robelo; y por Panamá, Rogelio Novey.<sup>5</sup> El consultor Edward Best coordinó el Programa, en colaboración con el señor Braulio Serna, por parte de la Sede Subregional de la CEPAL en México, quienes fueron eficazmente apoyados por Valentina Riquelme, asistente y Viridiana Cruz, secretaria. El equipo se benefició con las orientaciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión, señor Gert Rosenthal; la dirección del señor Horacio Santamaría, Director de la Subsede en México, así como con la participación de otros funcionarios en temas específicos, sobre todo el señor Rudolf Buitelaar.

El equipo del Proyecto del BID colaboró activamente y participó en las reuniones de trabajo. Estuvo presidido por Ennio Rodríguez, con la participación de Martha Julia Cox, ambos de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Colaboró también María Adela García, de la División de Cooperación Técnica Regional. La supervisión de este grupo estuvo a cargo de Nohra Rey de Marulanda, Gerente de Integración y Programas Regionales, y Robert Devlin, Jefe de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.

---

<sup>5</sup>En el anexo I se detallan las reuniones del Grupo de Representantes y los documentos que fueron discutidos en ellas.





## **Mandato de los Presidentes al BID y a la CEPAL**

**XVI Cumbre de Presidentes de Centroamérica  
San Salvador, El Salvador, 30 de marzo de 1995**

*Programa de acciones inmediatas derivadas de la Declaración  
de San Salvador II para la inversión en capital humano*

1. ...
14. Acordamos solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del Grupo Consultivo Regional de Centroamérica (GCR-CA) que, en coordinación con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), efectúen, como un esfuerzo complementario de las acciones que se realizan, una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados, de acuerdo a las prioridades y términos de referencia que apruebe el órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana. Con esta finalidad, instruimos a las entidades de la integración regional a otorgar su más amplia colaboración en estos trabajos. Esta evaluación deberá realizarse con la participación de centroamericanos notables con una visión objetiva y clara.
15. Reiteramos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la alta prioridad de contar con una estrategia regional de capacitación de los recursos humanos, que tome en cuenta nuestras necesidades en los campos de modernización del Estado, productividad laboral y capacitación de cuadros para ir a la integración subregional y hemisférica. Asimismo, que procure un ordenamiento de las instancias nacionales y regionales que coordinan este tema y un fortalecimiento de las entidades regionales especializadas. Exhortamos también a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a tomar en consideración estas necesidades y a brindarnos su más amplio apoyo en estos esfuerzos.



## I. La «nueva agenda» centroamericana y la institucionalidad regional

La institucionalidad <sup>6</sup> centroamericana actual muestra un alto grado de complejidad, que deriva básicamente de la multiplicidad de sus orígenes. A excepción de los organismos de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) establecida en los años 50, que han sido reemplazados, el proceso de crecimiento institucional tuvo un carácter no centralizado y acumulativo. El Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que entró en vigor en 1993, colocó gran parte de las entidades existentes bajo el paraguas de un Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y estableció un mecanismo de «coordinación» entre las diferentes áreas. Sin embargo, dicho Protocolo no aclaró la agenda regional sustantiva, y en el marco del SICA no se contempló ninguna redefinición del sistema institucional en la práctica. Aún más, el proceso de crear nuevos organismos continuó en los años siguientes.

---

<sup>6</sup> La terminología merece algunos comentarios introductorios. Tradicionalmente, en los círculos de la integración centroamericana se ha empleado el término «instituciones regionales» en referencia a entidades que son, en el enfoque del presente estudio, más bien organismos regionales de cooperación funcional. Esta utilización del término puede dar lugar a confusiones en un contexto más amplio. Por un lado, estos organismos no son comparables con las «instituciones» de la Unión Europea, que efectivamente tienen funciones y poderes tales que se justifica su asimilación al rango de «instituciones políticas». Las entidades centroamericanas que podrían llegar a tener funciones sistémicas análogas a las de las instituciones comunitarias europeas (Consejo de Ministros, Secretaría General, Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia) suelen denominarse «órganos». Por otro lado, se puede dar la impresión de una confusión conceptual entre «instituciones» y «organizaciones». En consecuencia, el presente estudio empleará como regla general el término organismos, y cuando sea necesario citar la utilización original se referirá a «instituciones» entre comillas.

La palabra «institucionalidad» se destina para designar el conjunto de órganos, organismos e instancias regionales, puesto que refleja adecuadamente la idea de un sistema regional de organizaciones y de los «*institutional arrangements*» de la integración.

Los términos de referencia acordados entre el BID y la CEPAL especificaron que, en cumplimiento del mandato presidencial, el objetivo general del Programa era el de «contribuir al proceso de racionalización y fortalecimiento de las instituciones de integración de Centroamérica de acuerdo con los nuevos mandatos de la integración y su preparación para la integración hemisférica y mundial».

Esta formulación, que parece gozar de un amplio consenso en Centroamérica, expresa el punto de partida básico del trabajo.

En primer lugar, la evaluación del aporte de los organismos regionales y de la institucionalidad regional en su conjunto a la agenda de desarrollo de los países debe realizarse sin prejuicios. En particular, el objetivo no debería apuntar a una simple reducción de los organismos, apoyándose en la difundida afirmación de que son muchos y costosos.

En rigor, un elevado número de organismos regionales no es en sí mismo alarmante, ya que podría reflejar un proceso de relaciones transnacionales y trasgubernamentales que genera una red de interdependencias y, por este medio, fomenta un tipo de integración social de la base hacia arriba. Asimismo, podría significar una no centralización muy eficiente y eficaz en la ejecución de acciones de interés común.

Con respecto a los costos de la institucionalidad se impone un análisis cuidadoso. Tal como se demuestra en el presente estudio, los fondos públicos centroamericanos que deberían recibir los organismos regionales no totalizan un monto tan elevado como se alega con frecuencia. En la práctica, la mayoría de los organismos han experimentado importantes déficit presupuestarios a causa de las moras gubernamentales en cubrir las cuotas convenidas.

En todo caso, el monto de la financiación pública en sí mismo no constituye un índice de utilidad. La inversión en actividades comunes puede redundar en un ahorro neto de recursos materiales para los contribuyentes en la medida en que dichas actividades proporcionen una economía de escala o una reducción en los costos de transacción, u otro tipo de bien colectivo que los países no podrían alcanzar por separado.

Finalmente, es muy importante estudiar la distribución del financiamiento público entre los distintos organismos y foros centroamericanos, dado que existen en algunos casos desproporciones entre la cantidad de recursos con que cuenta una entidad, y sus tareas y la relevancia que se le reconoce en la agenda regional.

En resumen, la existencia de un organismo regional no debería de ser cuestionada a raíz de percepciones coyunturales de la institucionalidad en su conjunto, pero tampoco se justifica por sí misma. Es decir, es legítimo y necesario indagar si los organismos regionales existentes —muchos de los

cuales fueron creados en etapas anteriores— están cumpliendo hoy una función que efectivamente proporciona un valor adicional a los países dentro de la nueva agenda centroamericana, y/o si ofrecen la suficiente capacidad de respuesta a las nuevas necesidades.

Esta formulación de la pregunta plantea dos interrogantes fundamentales referidos a la forma en que se debe entender una «nueva agenda centroamericana» y a la manera de identificar las «necesidades» institucionales de esta agenda.

## 1. Fuentes formales

Resulta problemática la definición de una nueva agenda centroamericana operativa basada en fuentes formales, precisamente por la abundancia de definiciones de objetivos y de agendas globales generadas en los últimos años.

El «Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica»<sup>7</sup> de 1987 («Esquipulas II») establece el punto de partida de la nueva agenda, en la medida que constituye un compromiso histórico de crear en todos los países las condiciones políticas y sociales que aseguren la paz. Con este propósito incluye, además de las medidas inmediatas sobre la pacificación, una agenda común de reconciliación nacional, **democratización**, elecciones libres.<sup>8</sup> También enfatiza directamente la necesidad de la cooperación regional: «En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países de Centroamérica adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar **sociedades más igualitarias y libres de la miseria.**»

El debate que se dio en los años siguientes respecto de las formas y alcances del «relanzamiento» de la integración centroamericana en los años noventa se resuelve en el «Protocolo de Tegucigalpa»<sup>9</sup> de 1991 a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, que transforma la ODECA en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) e incorpora a Panamá. El Protocolo proclama el compromiso de constituir Centroamérica «como **Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo**» mediante la consoli-

<sup>7</sup> Firmado en Guatemala por los cinco Presidentes el 7 de agosto de 1987.

<sup>8</sup> En el marco de este último compromiso, los Presidentes confirman que se celebrarán elecciones para la integración del Parlamento Centroamericano, «como expresión conjunta de los Estados Centroamericanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos».

<sup>9</sup> Firmado el 13 de diciembre de 1991.

dación de la democracia sobre la base de elecciones libres y respeto a los derechos humanos, un nuevo modelo de seguridad regional, un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, una unión económica que fortalezca la inserción exitosa en la economía internacional, y el establecimiento de un nuevo orden ecológico.

El «Protocolo de Guatemala» de 1993<sup>10</sup> al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 representa el compromiso formal que finalmente se logró entre los países con respecto a la definición de una nueva agenda económica común. El objetivo es la creación «voluntaria, gradual, complementaria y progresiva» de una **Unión Económica Centroamericana**, según aparece en el cuadro adjunto.

La integración económica regional se define allí como «un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional». El Protocolo prevé el «perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica», el «perfeccionamiento de las políticas sectoriales» en materia de turismo, agricultura, política de competencia, normas y reglamentos técnicos, protección del consumidor, infraestructura física, servicios de transporte, servicios financieros, libre ejercicio de profesiones, y el «mejoramiento de la productividad en el proceso de integración».

La «Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)»<sup>11</sup> de 1994 es una «**estrategia integral de desarrollo sostenible**» para Centroamérica. La ALIDES consiste en una serie de «Principios» que cubren casi todas las dimensiones de la vida: el respeto a la vida, el mejoramiento de la calidad de la vida humana, el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible, la promoción de la paz y la democracia, el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica, el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstos con el resto del mundo, y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible. Estos principios se traducen en una serie de «Bases» y 41 «objetivos específicos» políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

---

<sup>10</sup> Firmado el 29 de octubre de 1993. Entró definitivamente en vigor para todos los países el 19 de mayo de 1997. Se adjunta en el Prólogo un resumen de los compromisos incluidos en el Protocolo.

<sup>11</sup> Acuerdo de los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Representante del Primer Ministro de Belice, reunidos en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, en Managua, el 12 de octubre de 1994. Los Presidentes procedieron rápidamente a adoptar los «Compromisos en materia de medio ambiente y recursos naturales» del Volcán Masaya, el 13 de octubre de 1994; y los «Compromisos de paz y desarrollo de Tegucigalpa», del 25 de octubre de 1994. Los objetivos específicos de la ALIDES se resumen en el anexo II.

## Resumen de los objetivos del Protocolo de Guatemala

Este Protocolo de 1993 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 representa el compromiso formal que finalmente lograron los países con respecto a la definición de una nueva agenda común económica.

El objetivo es la creación «voluntaria, gradual, complementaria y progresiva» de una **Unión Económica Centroamericana**. La integración económica regional es «un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.

El protocolo prevé:

### **i) «Perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica»:**

- Zona de libre comercio centroamericana
  - \* Eliminación gradual de todas las barreras y restricciones
  - \* Reglamento uniforme en materia de sanidad
  - \* Armonización de normas técnicas, proscripción de prácticas de comercio desleal
  - \* Libertad cambiaria
- «Relaciones externas comerciales»
  - \* Arancel Centroamericano de Importación
  - \* Armonización gradual y flexible de relaciones comerciales externas
  - \* Armonización de incentivos a las exportaciones
- Unión Aduanera Centroamericana
- Libre movilidad de los factores productivos
- Integración monetaria y financiera centroamericana

### **ii) «Perfeccionamiento de las políticas sectoriales»**

- Política regional en materia turística
- Política agrícola centroamericana
- «Disposiciones comunes» en materia de *atitrust* y libre competencia
- Armonización mínima de normas y reglamentos técnicos
- Mecanismos de protección de los derechos del consumidor
- Desarrollo de la infraestructura física y armonización de las políticas de prestación de servicios en los sectores de infraestructura
- Libre competencia en la contratación del transporte
- Armonización de legislaciones en materia de banca, entidades financieras, bursátiles y de seguros, así como de leyes sobre propiedad intelectual e industrial y de registros
- Armonización de legislaciones para el libre ejercicio de profesiones universitarias

### **iii) Mejoramiento de la productividad en el proceso de integración»**

- Estrategias convergentes para aumentar la competitividad y para la formación de los recursos humanos
- Estrategia regional para procurar la incorporación de la ciencia y la tecnología en el proceso productivo
- Estrategias comunes y armonización legislativa para la conservación del medio ambiente

En 1995 se firma un «Tratado de Integración Social»<sup>12</sup> a consecuencia de la creciente preocupación por los problemas sociales en la agenda centroamericana, y se enuncia otra serie de principios y objetivos compartidos en el campo social: el respeto a la vida, la familia como núcleo esencial de la sociedad, la no discriminación, la promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación así como a una actividad económica digna y justamente remunerada, etc. La «**integración social**» se presenta como complemento necesario a la integración en los campos político, económico, cultural y ambiental. Debe lograrse mediante «la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales».

Por último, el «Tratado de Seguridad Democrática», firmado el 15 de diciembre de 1995, es un esfuerzo por institucionalizar la consolidación de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo mediante un Modelo Centroamericano de Seguridad Regional. Este Modelo debe garantizar el **estado de derecho**, la **seguridad de las personas y sus bienes** y la **seguridad regional**.

Durante todos estos años, además de los convenios generales, los ministros adoptaron múltiples acuerdos sectoriales, y los Presidentes emitieron un vasto número de mandatos específicos.

## 2. Agenda e institucionalidad regional: hacia una reformulación de la relación

Los múltiples tratados, acuerdos y mandatos presidenciales mencionados arriba constituyen formalmente una «nueva agenda centroamericana» establecida por las autoridades políticas de los países.

La primera pregunta que surgió fue si las autoridades contaban con una institucionalidad centroamericana adecuada para ejecutar las tareas encomendadas.

Aun a este nivel, sin embargo, se reconoció desde el principio que el *mismatch* (desajuste) entre agenda y ejecución no residía únicamente del lado de los organismos regionales técnicos. Hubo un amplio consenso en que el proceso de definición de los acuerdos y mandatos no tomaba en cuenta los límites de las capacidades disponibles de implementación práctica. En 1995 los propios Presidentes reconocieron que hacía falta tanto «racionali-

---

<sup>12</sup> Firmado el 30 de marzo de 1995. Entró en vigor para tres países en marzo de 1996.



zar» la institucionalidad como establecer prioridades de la agenda. El resultado fue, por un lado, el mandato al BID y a la CEPAL, y por el otro, la decisión de la Reunión de Presidentes en Costa del Sol, El Salvador, en septiembre de 1995, de establecer prioridades más claras en las tareas encomendadas.<sup>13</sup>

Asimismo, se reconoció que los problemas de ejecución no residían únicamente en el nivel centroamericano, sino también —y quizás más profundamente— en el nivel *nacional* de aplicación de los acuerdos y de apoyo al proceso regional en general.

Aun así, parece importante ahondar el análisis en dos sentidos.

Primero, esta situación ponía de relieve los problemas que se presentan al postular una simple distinción instrumentalista entre el proceso de definición de una agenda, por un lado, y la responsabilidad de ejecutarla, por el otro. El hecho de que el principal órgano decisorio podía experimentar un tal desequilibrio entre sí mismo y el universo de las Secretarías y organismos técnicos, era más bien otro reflejo de que la institucionalidad existente (que incluye la propia Reunión de Presidentes) no funcionaba adecuadamente ni en el nivel de la definición de objetivos ni en el nivel de la implementación. Se impone, por lo tanto, llevar a cabo una evaluación integral de la capacidad del sistema regional institucional en todos sus formas y niveles para responder a los desafíos comunes.

Segundo, el desafío principal de la agenda común es cómo gestionar las múltiples diversidades que se presentan en la práctica. Hace falta, por tanto, analizar las necesidades institucionales que plantea la existencia de tres tipos de diferencias reales ante esta agenda común formal:

- a) Diferentes posiciones nacionales reales ante la agenda común formal;
- b) Diferentes maneras de conceptualizar una agenda común, y
- c) Diferentes tipos de acción común dentro de la agenda.

---

<sup>13</sup> Las prioridades específicas acordadas fueron presentadas en el «Plan de Acción de la ALIDES», adoptado por los Presidentes en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995. Este Plan se reproduce en el anexo II.

### 3. Diferentes posiciones nacionales ante «la agenda común»

La diversidad de posiciones reales entre los países se refleja claramente en los diferentes niveles de su participación en los distintos foros y esquemas.

En el ámbito económico, los países actuaron en el espíritu de alta flexibilidad que se recoge en el Protocolo de Guatemala, en el que la creación de una Unión Económica es «un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas», en el que «todos o algunos miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden».<sup>14</sup>

El 17 de marzo de 1992, los Gobiernos de Guatemala y El Salvador anunciaron su intención de establecer una Unión Aduanera completa entre los dos países.

Como un eco del proceso que condujo de los acuerdos tripartitas a la creación del Mercado Común Centroamericano de los cinco países a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, se formó rápidamente el llamado «Triángulo del Norte». «Convencidos de que las acciones de Guatemala, El Salvador y Honduras, para avanzar a etapas mayores de integración, tienen como meta lograr a corto plazo la incorporación de los restantes países del Istmo Centroamericano a este esfuerzo»,<sup>15</sup> los tres países mencionados firmaron el 12 de mayo de 1992, el Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre Comercio e Inversión.

Nicaragua decidió asociarse en gran medida con el impulso integracionista de los países del «Triángulo», conformándose así el «CA-4». Los cuatro países han firmado otros acuerdos a este nivel,<sup>16</sup> en el marco del Acuerdo de Managua del 22 de abril de 1993.

En el ámbito político existe otro tipo de diferenciación en la medida en que el Parlamento Centroamericano no cuenta con la participación de Costa Rica. Con respecto a la seguridad regional, los países del CA-4 tienden también a tener posiciones que difieren de las de Costa Rica y Panamá; a título ilustrativo cabe mencionar las reservas explícitas de estos dos países en el Tratado de Seguridad Democrática.

---

<sup>14</sup> Artículo 1b), artículo 6.

<sup>15</sup> Preámbulo del Acuerdo de Nueva Ocotepeque, último párrafo.

## 4. Diferentes conceptos de una «agenda común»

La propia idea de una «agenda común» puede conceptuarse en los términos de un *continuum*:

### a) *Una lista de acciones conjuntas específicas*

En un extremo del *continuum* se identifica una postura que es restrictiva e instrumentalista en cuanto al alcance de la agenda sustantiva, y minimalista en cuanto a la definición de sus necesidades institucionales.

En esta visión, los países acordarían cooperar a nivel centroamericano sólo en aquellos campos específicos en los que se pueda demostrar claramente un beneficio común tangible e inmediato, por efecto de una economía de escala, la existencia de intereses transfronterizos o de externalidades negativas a este nivel de acción (comparado con el nivel hemisférico o mundial).

### b) *El camino hacia una unificación política*

En el otro extremo se sitúa el enfoque maximalista, en el que la agenda apunta a la unificación completa entre los países centroamericanos. Toda acción que contribuya a este fin es, en sí misma, deseable.

Esta posición se basa no sólo en tradiciones unionistas, sino también en variadas percepciones de la realidad actual: por ejemplo, que la eliminación permanente de conflictos requiere la unión política; que los países pequeños no tienen futuro internacional; que la única manera de catalizar la potencial riqueza humana de Centroamérica es la integración social; o que las fronteras en la práctica sólo representan una fuente de corrupción.<sup>17</sup>

En esta óptica la institucionalidad tiende a adquirir un valor en sí mismo como «institucionalización» formal del proceso de unificación.

<sup>16</sup> Por ejemplo, en materia de transporte aéreo.

<sup>17</sup> En la Cumbre de Managua, en septiembre de 1997, los Presidentes acordaron llevar adelante un proceso progresivo y gradual en materia de unificación política. Posteriormente, en ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Presidentes se reunieron en Nueva York y dieron a conocer a la comunidad internacional su deseo de avanzar en el proceso de integración política.

**c) *Un contrato incompleto***

Entre estos extremos se sitúa un concepto amplio de «agenda común» que lo interpreta como, adicionalmente a las acciones conjuntas puntuales y a las reglas de aplicación de los acuerdos específicos, un compromiso de enfrentar común y solidariamente determinadas categorías de problemas, de acuerdo con reglas acordadas entre las partes.

De hecho, parece haber una amplia coincidencia entre los gobiernos centroamericanos respecto de los rasgos básicos de la política económica, pero no hay consenso completo con relación al papel de la integración regional en general, ni a la forma en que las acciones comunes deberían de acometerse. La agenda real, por lo tanto, debe incluir el tema de cómo solucionar los desacuerdos que surjan con respecto a su contenido y aplicación. Más que la ejecución eficiente de mandatos y proyectos, la agenda real exige la capacidad común de manejar la diversidad, la incertidumbre y el conflicto.

**d) *Premisas del presente estudio***

Por un lado, el presente estudio parte de la premisa de que la agenda de acciones regionales conjuntas públicas a nivel centroamericano sí merece una justificación explícita, que podría derivarse de las respuestas a dos preguntas clave.

- i) El tipo de beneficios adicionales en los distintos objetivos de desarrollo nacional que podrían obtenerse mediante alguna suerte de acción regional centroamericana.
- ii) Las medidas conjuntas de los Estados nacionales que pueden resultar necesarias o deseables ante la internacionalización real de los mercados, a fin de maximizar las oportunidades y beneficios para Centroamérica o de conseguir objetivos sociales.

En el primer documento de discusión que se elaboró en el marco del Programa<sup>18</sup> se intentó precisamente identificar, mediante una jerarquía de objetivos, la contribución de la acción centroamericana al logro de los objetivos de los países, tomando como punto de partida una definición del objetivo general de desarrollo común que fuera enunciado por los presidentes

---

<sup>18</sup>«Bases para la Evaluación de la Institucionalidad Regional Centroamericana», 9 de septiembre de 1996.

centroamericanos cuando signaron la Alianza para el Desarrollo Sostenible: «un desarrollo sustentable por medio del crecimiento económico con equidad social, preservando el equilibrio ecológico y fortaleciendo la participación ciudadana». Los resultados se muestran en el anexo III.

Cabe subrayar que plantear las preguntas de esta forma no implica desear objetivos comunes regionales basados en una identificación popular y política con Centroamérica como unidad. Tampoco se pretende negar que los resultados de la integración, como la constitución de un mercado común centroamericano, puedan ser más que la suma de las partes. No obstante, las decisiones sobre la agenda centroamericana siguen siendo tomadas por los gobiernos basándose en visiones nacionales mucho más que en una concepción regional de largo plazo y de conjunto, y el principal marco de referencia de los ciudadanos en cuanto a sus preferencias de políticas continúa siendo de escala nacional.

Asimismo, las «instituciones centroamericanas» no gozan de apoyo público como tales. Por supuesto, los foros comunes que promuevan un proceso de unificación pueden tener una influencia importante en el proceso de integración tanto formal como real. Sin embargo, la credibilidad de las entidades unificadoras se gana en los hechos, y cuando no exista un sentimiento real de comunidad, la pretensión de unos «órganos comunitarios» de representarlo puede resultar contraproducente y nocivo, inclusive a la propia agenda unionista. En todo caso, el papel de los «órganos comunitarios» sólo es un complemento a un proceso real de integración «de las bases hacia arriba», mediante la creación de interdependencias, percepciones de intereses comunes, y asociaciones cívicas transnacionales, proceso que constituye la «institucionalización» profunda de la integración regional.

Por otro lado, el estudio parte de la premisa de que la manera más realista y efectiva de entender la agenda común es como un contrato incompleto, y sugiere que sería útil referirse más bien a una «agenda regional centroamericana» en la cual existen diferentes áreas y formas de posible acción común que, a su vez, plantean diversos requerimientos institucionales y de gestión colectiva.

## 5. Diferenciación entre las áreas de la agenda

### *Diferentes conceptos de «la integración»*

La referencia común a una «agenda de la integración centroamericana», así como a un «Sistema de la Integración Centroamericana», utiliza la pala-

bra «integración» indiscriminadamente para abarcar todas las áreas y formas de acción común. Con todo, parece útil diferenciar entre tres conceptos de «integración» que están en juego al referirse a la naturaleza de las relaciones entre una agrupación regional de países independientes:

- i) *Integración formal*. La adopción por los Estados miembros de objetivos comunes en los términos clásicos de las etapas o niveles de ambición de la integración económica regional (una «zona de libre comercio», «unión aduanera», «mercado común», «unión económica») puede tener una dinámica propia y dimensión política, o bien ser un acuerdo neutro y estático.
- ii) *Integración real*. Una integración en los hechos que se mide, por ejemplo, por el peso relativo de flujos comerciales o de inversión, la convergencia de precios u otros indicadores económicos; por la proporción relativa de los ciudadanos empleados en países miembros distintos a los de su nacionalidad; la importancia relativa de la participación pública en movimientos y asociaciones políticas y sociales transnacionales; etc. No surge necesariamente como consecuencia de la acción interestatal, pero casi siempre exige respuestas públicas comunes.
- iii) *Integración como método*. Aquellas formas de acción pública conjunta para gestionar la convergencia internacional que suponen la definición, aplicación y control comunes de normas vinculantes, a diferencia de las diversas formas de «cooperación intergubernamental». No se trata de una elección simple y global: no se plantea un contraste «blanco y negro»,<sup>19</sup> y cualquier orden regional puede combinar tipos de sistema jurídico-institucional para generar respuestas diversas a necesidades diferentes.

---

<sup>19</sup> Si bien es cierto que en varios aspectos es inevitable escoger entre opciones de un lado u otro de la línea divisoria entre intergubernamentalismo y supranacionalismo (por ejemplo, votación por mayoría o no), se trata en realidad de un *continuum* de formas de intervención gubernamental para la gestión de la convergencia internacional, que podría caracterizarse por los siguientes extremos y puntos intermedios: autonomía nacional, reconocimiento mutuo, descentralización controlada, coordinación, armonización, *governance* común (ver Henry J. Aaron *et al.*, «Preface to the Studies on Integrating National Economies», en Miles Kahler, *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington D. C.: The Brookings Institution, 1995).

## **6. La «integración» dentro de la agenda centroamericana**

En esta óptica, la agenda centroamericana debería ser diferenciada cuidadosamente.

Los acuerdos intergubernamentales incluyen tanto objetivos ambiciosos de integración económica «formal» (los estadios del proceso de conformación de una Unión Económica tal como los señala el Protocolo de Guatemala) como objetivos de cooperación funcional (en materias como la energía, la infraestructura física o la salud).

Los procesos de integración real que deberían constituir las bases de una agenda común profunda son todavía limitados. La importancia del comercio intracentroamericano sigue siendo relativamente baja; se nota una articulación todavía insegura entre las agendas nacionales reales y los objetivos comunes formales; y el grado de interacción entre las sociedades civiles es incipiente.

Por último, existen importantes discrepancias entre los países y los actores respecto de: a) las formas y grados de integración «como método» que conviene adoptar, y b) las dimensiones políticas del proceso regional.

## **7. Las necesidades institucionales de los diferentes elementos de la agenda**

La realización de los objetivos y acciones particulares de una agenda centroamericana de cooperación, así como de diversos aspectos del proceso de integración económica, requieren capacidades técnicas puntuales y «eficientes» por parte de los organismos comunes, dentro de redes de trabajo caracterizadas por la flexibilidad.

Un proceso de integración ambicioso normalmente exige algo más, ya sea que la elección de este método haya surgido más de una iniciativa interestatal de integración formal, o como una respuesta a una integración económica de hecho. Por una parte, hace falta, en algunos aspectos, una capacidad institucional-jurídica común «fuerte» que permita superar obstáculos y resistencias a los objetivos plenamente compartidos por los gobiernos, garantizar la seguridad jurídica de los agentes económicos, y fortalecer la credibilidad de los compromisos mutuos (entre los gobiernos y ante el mercado) y con-

juntos (ante terceros).<sup>20</sup> Por otra, se requiere una capacidad común «creativa» para solucionar nuevos problemas, generar consensos, y asumir la gestión del cambio.

Parece importante subrayar que un orden homogéneo unificado no representa necesariamente el enfoque ideal más eficaz para la institucionalidad regional. Un proceso diversificado puede resultar no sólo más adecuado en términos de los objetivos prácticos, sino también más realista políticamente.

No existen reglas prescriptivas o fórmulas simples con respecto a la identificación de capacidades institucionales idóneas. Es factible ofrecer algunas ideas útiles a quienes van a decidir en estas materias, intentando señalar en forma indicativa la complejidad de los problemas que se afrontarán en cada área si los gobiernos pretenden asegurar el logro de sus objetivos.<sup>21</sup> Ahora bien, lo más importante es que la adecuación de un tipo o de otro no derive de los objetivos abstractos, sino de las circunstancias concretas en cada caso.

## 8. Metodología de la evaluación institucional

El «Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana» fue elaborado sobre la base del análisis de documentos y estudios existentes; los informes de los consultores contratados para tratar los aspectos financieros y

---

<sup>20</sup> La renuncia a la acción unilateral puede juzgarse como una merma de la autonomía nacional. Sin embargo, igualmente puede fortalecer al gobierno nacional en la medida en que aumente la influencia externa (mediante la acción conjunta), la credibilidad externa e interna (mediante un robustecimiento de los compromisos) y la autonomía interna (por ejemplo, en la negociación con fuerzas privadas contrarias a la competencia).

<sup>21</sup> Las áreas de acción podrían caracterizarse aplicándoles los siguientes indicadores:

**Interdependencias:** Alcance de las interrelaciones e interacciones entre áreas y sectores («*issue linkage*»); número y tipo de actores interesados y afectados.

**Dinamismo:** Grado en que se requieren nuevas decisiones y se generan nuevos problemas.

**Conflictividad:** Fuerza y concentración de oposición, grado de desacuerdo entre los gobiernos.

**Riesgo de incumplimiento:** Grado de probabilidad de que los gobiernos no apliquen o no hagan cumplir los acuerdos ante presiones internas, tentación de oportunismo o problemas prácticos.

**Horizonte temporal:** Duración del plazo necesario para mostrar resultados (en otras palabras, si es necesario sostener una acción común durante un largo periodo a pesar de los cambios nacionales y presiones sectoriales hasta que los beneficios se produzcan, aun cuando en un enfoque más amplio también es cierto que un horizonte largo ayuda, ya que aumenta la probabilidad de cumplimiento mutuo por parte de los Estados).

Como regla general, se puede afirmar que cuanto más altos sean los indicadores más probable será que los países requieran algo más que un esquema intergubernamental puro para asegurar la estabilidad del proceso.



jurídicos de la institucionalidad; las entrevistas realizadas con otros expertos especializados en los diversos campos de la cooperación regional, y una amplia encuesta acerca de la institucionalidad.

En efecto, se realizó un esfuerzo de tomar en cuenta no solamente los puntos de vista de las entidades regionales, sino también las percepciones e intereses de los beneficiarios y usuarios de la institucionalidad regional centroamericana.

El equipo del Programa realizó entrevistas con directivos de casi todas los organismos regionales, así como con representantes de ministerios, de asambleas y de organizaciones cívicas.

Se envió un Cuestionario Institucional<sup>22</sup> especialmente diseñado para estos fines a los organismos centroamericanos. Este cuestionario solicitó datos sobre las bases jurídicas, actividades realizadas, planes de trabajo, interacción con entidades nacionales y otros entes regionales, finanzas y recursos humanos. Asimismo, ofreció un canal estructurado para que los directivos de los organismos expresaran sus puntos de vista respecto de las posibles mejoras a ser introducidas en la institucionalidad centroamericana.

Al mismo tiempo, se contrató a los consultores nacionales, que realizaron entre 20 y 30 entrevistas en cada país con representantes de ministerios, entidades autónomas, sector privado y organizaciones sociales de acuerdo con un cuestionario-guía que les fue enviado como base para sus tareas.

Por un lado, se encargó a los consultores nacionales la tarea de establecer cómo se evaluaba en cada país la utilidad, eficiencia y eficacia de los respectivos organismos centroamericanos y los posibles aportes regionales para el logro de los objetivos de los actores nacionales que se identificaban pero que no estaban siendo realizados. Por otro, los consultores recibieron la tarea de recopilar insumos detallados que permitieran el análisis de la organización nacional para la integración.

---

<sup>22</sup> El cuestionario institucional y el cuestionario-guía nacional se reproducen en el anexo I.

## II. Diagnóstico de la institucionalidad centroamericana en 1996 <sup>23</sup>

### 1. Consideraciones generales

**E**n este capítulo se presentan los resultados del «Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana», que se realizó de acuerdo con las premisas y la metodología que han sido descritas en el capítulo I.

Se reconoce que la institucionalidad centroamericana no surgió como un «sistema». Sin embargo, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con la función de coordinar todas las instituciones regionales existentes. En consecuencia, el «Diagnóstico» parte de una apreciación del funcionamiento de aquél y la adecuación de este enfoque. Sobre esta base, el trabajo efectúa un tratamiento individual de los órganos, de las secretarías e instancias de coordinación y de los organismos regionales especializados. Finalmente, se formulan algunas observaciones respecto de la organización nacional para la integración en los seis países.

#### *a) Tipos de entidades*

Como punto de partida conviene resaltar la existencia de diferentes tipos de entidad en términos de su naturaleza funcional.

Entre las entidades más conocidas, objeto de apreciaciones en este documento, se cuentan:

---

<sup>23</sup> Corresponde al documento «Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana», del 28 de febrero de 1997.

- i) 8 órganos;<sup>24</sup>
- ii) 2 foros consultivos (solamente uno operativo);
- iii) 7 secretarías técnicas;
- iv) 8 instancias de coordinación entre organismos nacionales, que cuentan con secretarías casi «virtuales», en el sentido de que no tienen sede ni personal permanente, y<sup>25</sup>
- v) 11 organismos regionales especializados.

Esta tipología se detalla en el cuadro 1.

Casi todas las restantes entidades son foros sectoriales o bien constituyen otros mecanismos de coordinación técnica intergubernamentales, con costos mínimos de operación.

De hecho, el universo de organizaciones públicas centroamericanas está creciendo. Así, está en proceso de establecerse una organización específicamente dedicada al sector pesquero (con apoyo de la Unión Europea). Varios organismos nuevos están surgiendo para acometer las acciones conjuntas que posibiliten enfrentar dimensiones específicas de la nueva agenda, como el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) en El Salvador (con apoyo chileno), o la Escuela de Capacitación Judicial Centroamericana, en San José, Costa Rica. En este mismo sentido, también se han fundado nuevos foros interparlamentarios.

Un número mayor de instancias regionales, que reúnen a actores nacionales de diferentes sectores y grupos de interés, puede considerarse un logro de gran relevancia para un proceso de integración que pretende consolidar una comunidad regional. Igual que en la experiencia nórdica, se podría tratar

---

<sup>24</sup> La utilización aquí del término «órganos» retoma la terminología del Protocolo de Tegucigalpa y otros documentos de SICA.

La «Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos» fue creada por el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas. El Protocolo de Tegucigalpa la reconoce como formando parte del sistema, especificando que «La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la república...será un Órgano de Asesoría y Consulta».

La Corte figura en el Protocolo de Tegucigalpa como formando parte del Sistema. Su propio Estatuto especifica que la Corte es «el órgano judicial principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana» (art. 1, 2o. párrafo).

La Secretaría General (SICA) figura como «órgano» en el Protocolo de Tegucigalpa.

El Protocolo de Guatemala utiliza el término «órganos técnicos administrativos» para la SIECA, la SG-CAC, la SE-CMCA y la SITCA. En el presente documento se hace mención de éstas y las otras como Secretarías Técnicas.

<sup>25</sup> La CRRH sí cuenta con personal permanente pero no tiene personería jurídica, y no existe sobre la base de un convenio centroamericano.

de un proceso trasnacional y trasgubernamental que crea interdependencias y una base social real para la integración.

**Cuadro 1**  
**Tipos de entidad centroamericana**

<b>Organos</b>	
Reunión de Presidentes	Reunión de Vicepresidentes
Consejo de Ministros	Parlamento Centroamericano
Secretaría General SICA	Corte Centroamericana de Justicia
Comité Ejecutivo SICA	Comité Ejecutivo de Integración Económica
<b>Foros consultivos</b>	
Comité Consultivo SICA	Comité Consultivo de la Integración Económica
<b>Secretarías</b>	<b>Instancias</b>
Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA)	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)
Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA)	Consejo de Electrificación de América Central (CEAC)
Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC)	Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC)
Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS)
Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA)	Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)
Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD)	Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER)
Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH)	Comisión Centroamericana Permanente contra el Narcotráfico (CCP)
Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC)	
<b>Organismos regionales especializados</b>	
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	Comité Coordinador de Empresas de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE)

/Continúa

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)
Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA)	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA)
Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)
Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)	

Cabe subrayar que ya existe una amplia gama de organizaciones e instancias centroamericanas del sector privado y de organizaciones no gubernamentales que están realizando acciones de la mayor importancia en el proceso de integración regional real. Estas entidades quedan fuera de los parámetros del presente estudio. Sin embargo, se ha constatado un amplio apoyo para un mayor esfuerzo de promoción de organizaciones, foros e intercambios en el ámbito de las «fuerzas vivas».

Entonces, más que un asunto de números se trata, por una parte, de establecer si las funciones que están cumpliendo las secretarías y organismos corresponden a las necesidades y prioridades de hoy, además de examinar la eficiencia y la eficacia con la que desempeñan estas funciones; por otra parte, se debe considerar cuáles son las mejores maneras de coordinar las diferentes formas y foros de cooperación entre los países. En todo caso, la cuestión básica consiste en determinar si la actividad analizada corresponde a una realidad regional que los actores centroamericanos están dispuestos a apoyar.

## **b) Diversidades**

En realidad, tanto la agenda como la institucionalidad centroamericanas se caracterizan por un alto grado de diversidad.

- i) *Orígenes y naturaleza.* En primer lugar, las entidades tienen naturalezas heterogéneas que reflejan orígenes muy diferentes. Así, se incluyen entidades creadas en todas las distintas etapas del proceso moderno de cooperación e integración centroamericana. (Véase el cuadro 2.)
- ii) *Niveles de participación de los países.* En segundo lugar, el panorama se ha complicado todavía más con la aparición de nuevos esquemas de cooperación o integración entre subgrupos de países.

Teniendo en cuenta la participación de Belice, República Dominicana y México en algunos casos, actualmente se pueden identificar proyectos y organismos de cooperación regional en los cuales participan de dos a nueve miembros. (Véase el cuadro 3.)

**Cuadro 2**

**Orígenes de la institucionalidad regional centroamericana**

<b>a) Organismos creados en la primera época de cooperación funcional en los años 40 y 50</b>	
• Consejo Superior Universitario Centroamericano	(CSUCA - 1948)
• Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	(INCAP - 1949)
• Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	(OIRSA - 1953)
• Instituto Centroamericano de Administración Pública	(ICAP - 1954)
• Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial	(ICAITI - 1955)
<b>b) Organismos de integración económica creados en los años 60</b>	
• Secretaría General del Tratado General de Integración Económica Centroamericana	(SIECA - 1960)
• Banco Centroamericano de Integración Económica	(BCIE - 1960)
• Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano	(SE-CMCA-1964)
<b>c) Organismos o instancias de cooperación funcional surgidos entre 1960 y 1990</b>	
• Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea	(COCESNA - 1960)
• Secretaría de Integración Turística Centroamericana	(SITCA - 1965)
• Comité Regional de Recursos Hidráulicos	(CRRH - 1966)
• Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones	(COMTELCA - 1966)
• Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana	(SG-CECC - 1975)
• Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá	(CTCAP - 1976)
• Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central	(SE-CEAC - 1979)

/Continúa

- Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM - 1980)
- Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CORECA - 1981)
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC - 1988)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD - 1989)

- d) «Instancias políticas» creadas en 1987 en el marco del proceso de paz**
- Reunión de Presidentes Centroamericanos
  - Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos
  - Parlamento Centroamericano (PARLACEN - 1987)

- e) Entidades creadas en el marco de la transformación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en 1991**

- Reunión de Presidentes
- Consejo de Ministros
- Comité Ejecutivo
- Comité Consultivo
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA - 1991)
- Corte Centroamericana de Justicia (CCJ - 1992)

- f) Organismos e instancias de cooperación funcional surgidas de 1991 en adelante**

- Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE - 1991)
- Secretaría *pro tempore* del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC - 1991)
- Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC - 1991)
- Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS - 1992)
- Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH - 1992)

/Continúa

• Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación	(CODICADER - 1992)
• Secretaría de Integración Social Centroamericana	(SISCA - 1995)
• Comisión Centroamericana Permanente contra el Narcotráfico	(CCP - 1996)

**Cuadro 3**

**Niveles de participación de los países en esquemas centroamericanos de cooperación e integración regional, 1996**

Unión Aduanera	2	Guatemala y El Salvador
Triángulo del Norte	3	+ Honduras
CA-4	4	+ Nicaragua
MCCA	5	+ Costa Rica
SICA	6	+ Panamá
ALIDES	7	6 + Belice
CORECA	8	6 + México, República Dominicana
OIRSA	9	6 + Belice, México, República Dominicana

iii) *Relaciones con organizaciones no centroamericanas.* Finalmente, varias entidades tienen relaciones formales institucionales con organizaciones no centroamericanas.

Algunas tienen una relación orgánica o casi orgánica con organizaciones interamericanas, por ejemplo, INCAP – Organización Panamericana de Salud (OPS); SG-CAC/CORECA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), así como en algunos foros de ministros se había aceptado la asistencia de estas organizaciones.<sup>26</sup>

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha acogido socios extrarregionales.

Otras entidades han tenido un importante apoyo de carácter permanente –y hasta en sus orígenes– en la cooperación internacional. Por ejemplo, CAPRE se ha basado en un convenio entre Costa Rica y la cooperación alemana (GTZ). CEPREDENAC fue financiado enteramente por la cooperación sueca hasta 1996.

Por otra parte, varias instituciones han funcionado principalmente gracias a los aportes recibidos de la cooperación internacional por medio de proyectos individuales.

<sup>26</sup> Ministros de Salud-OPS; Ministros de Trabajo-OIT/OEA; CTCAP-OEA; CECC-UNESCO.



### *c) Costos y financiamiento*

El financiamiento es uno de los problemas fundamentales de la institucionalidad. Se manifiesta con frecuencia la preocupación de que la institucionalidad centroamericana es muy costosa y que los países, con fuertes problemas fiscales, no están en condiciones de soportar esta carga adicional.

Es difícil estimar lo que representa la cooperación e integración centroamericanas en términos de absorción de recursos públicos. El presupuesto efectivo de muchos organismos regionales proviene en gran medida de fuentes extrarregionales, mientras que algunas entidades importantes se autofinancian. Por otra parte, es difícil estimar cuánto cuestan los viajes de los funcionarios que participan en las reuniones con cargo a los presupuestos de sus respectivos gobiernos. Se desprende de las encuestas realizadas que muchos departamentos no tienen un presupuesto definido para las misiones, y en algunos casos dependen del financiamiento externo para sus gastos. Por último, tampoco es fácil estimar los costos totales de las reuniones cumbres.

Como primer paso, se identifican los fondos públicos centroamericanos que los países deberían transferir directamente bajo la forma de cuotas o aportes nacionales (véase el cuadro 4), lo que permite apreciar el monto y la distribución de estos fondos. Cabe subrayar que la cifra total corresponde al monto que debería pagar un solo país que participara plenamente en todas las entidades existentes.<sup>27</sup>

El cuadro 4 presenta adicionalmente, en cada caso, una estimación de los montos correspondientes a la venta de servicios y cooperación internacional para el funcionamiento institucional.<sup>28</sup>

De este análisis se desprende que el monto del financiamiento que corresponde a los países no es tan alto como muchos imaginan. Una estimación preliminar muestra que los aportes gubernamentales representan apenas 0.3% de sus gastos totales. (Véase el cuadro 5.) Los gobiernos debían aportar 14,555,000 de dólares en 1996, y las entidades públicas autónomas 2,881,000. Por otra parte, 78.5% de las contribuciones de los gobiernos en 1996 se concentra en pocas entidades: el Parlamento Centroamericano (47%), la SIECA (15%), la Corte Centroamericana de Justicia (11%), y la Secretaría General

<sup>27</sup> En octubre de 1996, en esta situación se ubicaría sólo El Salvador. El Gobierno de Honduras había suscrito su participación en todas las entidades, pero faltaba la ratificación del Tratado de Integración Social por parte de la Asamblea Nacional.

<sup>28</sup> El monto total de los aportes de los países no corresponde a seis veces la cifra total en el cuadro 4, puesto que no todos los países participan en cada entidad.

de SICA (5.5%). Se debe agregar que varios gobiernos no pagan desde hace mucho tiempo todas las cuotas nacionales. Las moras acumuladas en algunos casos alcanzan cifras impresionantes.

Se reconoce el círculo vicioso en que se encuentran muchas de los organismos regionales: reciben pocos recursos, se debilitan y pierden credibilidad, y como resultado se les destinan aún menos recursos. Los directivos tienen que dedicar un alto porcentaje de su tiempo y energía a buscar fondos, agravando aun más su precaria situación. Poco importa, se podría decir, dónde comenzó a engendrarse el círculo, puesto que los directivos regionales responden a órganos compuestos por autoridades nacionales centroamericanas.

En algunos casos, tal como se detalla en las secciones correspondientes de este documento, el resultado ha sido un endeudamiento grave. Muchos organismos han entrado en una abierta relación de dependencia de fuentes extrarregionales.

**Cuadro 4**

**Estimación de ingresos de la institucionalidad centroamericana, 1996**

(Miles de dólares)

Institución	Aportes de los gobiernos	Aportes de instituciones públicas autónomas	Venta de servicios	Fondos externos apoyo institucional	Total de ingresos
SG-SICA	800			279	1,079
SIECA a/	2,015 b/ 125 c/		14 d/	167 (96-98)	2,321
ICAP	510 668 e/		572		1,750
ICAITI f/	400		887		1,287
INCAP	379 168 g/		684	880 (92-96) 1,784 h/	3,895
SG-CECC	90 33 i/			20 (95-97)	143
SE-CMCA		900 j/			900
SE-CCAD	140			566	706
SISCA k/	125			200	325
COCATRAM		636 l/			636
COMTELCA		800 m/			800
CEAC		30 n/			30
CEPREDENAC		240 o/		120	360
SITCA	72				72

/Continúa

Institución	Aportes de los gobiernos	Aportes de instituciones públicas autónomas	Venta de servicios	Fondos externos apoyo institucional	Total de ingresos
CRRH	95			34 (96-97)	129
CAPRE		105 p/			105
CSUCA		170 q/			170
CCP	120				120
SG-CAC	120			10 136 r/	266
CODICADER	5				5
PARLACEN	6,800			56 (94-96)	6,856
CORTE C.A JUSTICIA	1,575				1,575
<i>Subtotal</i>	<i>14,240</i>	<i>2,881</i>	<i>2,157</i>	<i>4,252</i>	<i>23,530</i>
COCESNA s/			10,057		10,057
OIRSA t/	315		5,892		6,207
BCIE u/			51,401		51,401
<b>TOTAL</b>	<b>14,555</b>	<b>2,881</b>	<b>69,507</b>	<b>4,252</b>	<b>91,195</b>

*Fuente:* Estimaciones propias sobre la base de información obtenida de la SG SICA y de otras instituciones regionales.

- a/ Se utilizaron los datos de 1995 por no contar con los de 1996.
- b/ Aportaciones de los países y 15,000 dólares por parte de los Ministros de Transporte para la elaboración de un estudio.
- c/ Los Ministros de Transporte dispusieron contribuir con una cuota adicional de 25,000 dólares por el trabajo de la SIECA con la Reunión de Ministros Responsables del Transporte en Centroamérica (REMITRAN).
- d/ Venta de formularios aduaneros por los cuales la SIECA percibe un peso centroamericano.
- e/ Cuotas en mora transferidas al presupuesto de 1996.
- f/ Se utilizaron los datos de 1995 por no contar con los de 1996.
- g/ Cuotas en mora transferidas al presupuesto de 1996.
- h/ Aporte regular de la OPS para el funcionamiento del INCAP.
- i/ Cuotas en mora transferidas al presupuesto de 1996.
- j/ Se financia con utilidades del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), constituido por aportes de los Bancos Centrales.
- k/ Se utilizaron los datos de 1995 por no contar con los de 1996.
- l/ Aportaciones de las empresas portuarias nacionales.
- m/ Aportaciones de las empresas nacionales de telecomunicaciones.
- n/ Aportaciones de las empresas eléctricas nacionales.
- o/ Aportaciones de las instituciones nacionales a cargo del tema de desastres.
- p/ Aportaciones de las instituciones nacionales de saneamiento y agua potable.
- q/ Aportaciones de 13 universidades públicas.
- r/ Aporte regular del IICA para el funcionamiento de SG CAC.
- s/ Se utilizaron los datos de 1995 por no contar con los de 1996.
- t/ Se utilizaron los datos de 1995 por no contar con los de 1996.
- u/ Para este caso se tomaron las utilidades netas del ejercicio 1995-1996.

## Cuadro 5

**Centroamérica: Aportes de los gobiernos  
a la institucionalidad regional con respecto a sus gastos totales**

<b>País</b>	<b>Porcentajes</b>
<i>Total</i>	0.3
Costa Rica	0.2
El Salvador	0.3
Guatemala	0.3
Honduras	0.4
Nicaragua	0.4

*Fuente:* CEPAL, Estimaciones sobre la base del cuadro 4 y de *Centroamérica: Evolución económica durante 1995*.

*Nota:* Incluye los aportes de los gobiernos y de las instituciones públicas autónomas a los entes regionales que no se autofinancian.

La necesidad de establecer mecanismos permanentes ha sido explícitamente reconocida por los países en el Protocolo de Guatemala, cuyo artículo 54 estipula que «El Consejo de Ministros de Integración Económica acordará el sistema de financiamiento autónomo para los órganos e instituciones del Subsistema».

#### ***d) El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)***

El orden regional es el fruto complejo de múltiples movimientos integradores e iniciativas de cooperación en el curso de casi 50 años. En parte como una respuesta a esta realidad, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Esta sección se dedica a una breve apreciación del funcionamiento y los logros de dicho Sistema.

A pesar de los logros identificables (por ejemplo, la creación de un Comité Consultivo, que actualmente reúne 17 organizaciones cívicas centroamericanas y que ha contribuido a fortalecer la participación formal de la sociedad civil en el proceso de integración),<sup>29</sup> y aun teniendo en cuenta que el sistema es relativamente nuevo, puesto que comenzó a funcionar apenas en febrero de 1993, la conclusión de este trabajo es que el SICA como «sistema» padece de algunas debilidades.

<sup>29</sup> Véanse los documentos preparados por la Secretaría General del SICA, *Elementos Fundamentales, Evaluación de los Organos e Instituciones de la Integración Centroamericana*, 15 de octubre de 1996.

Estos problemas, por una parte, son los que han surgido debido a fallas en la realización del esquema establecido, que serán tratadas en las secciones correspondientes; y por otra, los que obedecen a debilidades estructurales y conceptuales inherentes al sistema, que se comentan a continuación.

i) *El dinamismo presidencial.* Las reuniones presidenciales han sido, sin duda alguna, un factor clave en el renovado dinamismo del proceso de cooperación e integración en Centroamérica, y han permitido lograr avances de significativa importancia para el desarrollo regional, culminando con la adopción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES.)

Sin embargo, parece existir cierto consenso respecto de que este dinamismo condujo también a la adopción de una vasta cantidad de decisiones y mandatos en los últimos años, que ha superado la capacidad de ejecución institucional de la región. Por otra parte, las consultas y análisis realizados sugieren que sería recomendable considerar las formas en que se podría fortalecer el proceso de dar prioridad y preparar las decisiones, incluyendo una mayor consulta con las entidades responsables de la ejecución. De hecho, los propios Presidentes, en su Reunión en Costa del Sol en septiembre de 1995, reconocieron la necesidad de racionalizar la agenda de acciones que había surgido de las cumbres, y también han disminuido el número de sus reuniones en los últimos dos años.

Al respecto, hay un elemento de base que convendría tomar en cuenta a la hora de abordar este tema del proceso institucional regional. Existe una contradicción inherente al Protocolo de Tegucigalpa entre la propia idea de un sistema institucional (mucho menos comunitario) y la realidad de un «presidencialismo colectivo». Así, el Preámbulo define el Sistema, como un mecanismo «que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y coordinará su ejecución».

El Protocolo fue firmado en un momento histórico en que las reuniones presidenciales gozaban de un dinamismo y unidad sin precedentes. Las entidades regionales se encontraban en una situación de baja credibilidad (ya sea por su debilidad técnica en el caso de la SIECA, o bien por cuestionamiento político, en el caso del Parlamento Centroamericano), de manera que la alternativa de un sistema institucional más comunitario se hacía sentir muy poco. Por último, en la mayoría de los países las asambleas o congresos nacionales eran relativamente débiles frente al ejecutivo. Cabe preguntarse si todas estas condiciones siguen teniendo validez.

Por otra parte, este estudio ha confirmado la observación más puntual de que la idea de consagrar cumbres enteras a temas específicos (a veces debido en parte a un interés en obtener cooperación externa) y la tendencia

a tratar cuestiones de un nivel de decisión que no requiere de la atención presidencial, han impedido durante mucho tiempo que este órgano supremo dedique el tiempo adecuado a revisar la naturaleza y evolución del sistema en su conjunto.

Cabe señalar que todavía falta claridad con relación a la fuerza jurídica de las decisiones presidenciales. El Protocolo de Tegucigalpa establece que la Reunión de Presidentes adoptará «*directrices* sobre la integración de la región» y «*disposiciones* necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área».

Si bien se ha aceptado que las decisiones presidenciales son vinculantes, los propios presidentes han manifestado que es «necesario, para garantizar la seguridad jurídica, precisar la naturaleza de los actos administrativos de los órganos del SICA» y han solicitado que se presente un proyecto definitivo al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.<sup>30</sup> En este marco, prevalecería la tendencia de fortalecer la Reunión de Presidentes como órgano con capacidad de decisión legislativa. El Anteproyecto de Reglamento de Actos Normativos del SICA, actualmente en discusión,<sup>31</sup> propone establecer la figura de Decisiones, adoptadas por consenso en la Reunión de Presidentes «en materia de desarrollo, democracia, libertad, paz y seguridad», que serían «de obligatorio cumplimiento en todos los Estados Miembros», al igual que los actos decisorios de los Consejos de Ministros.

Un paso de esta naturaleza solamente podría consolidar una tendencia poco favorable a la eficacia de un sistema institucional si no acota el derecho de propuesta (el mismo Anteproyecto sugiere que todos los órganos, incluyendo a los propios Presidentes, puedan presentar propuestas a la Reunión de Presidentes) y no se fortalece la capacidad técnico-política para asegurar que las decisiones sean viables y que formen parte de una estrategia coherente para la región.<sup>32</sup> Algunos irían más allá y sugerirían no dar facultades legislativas directas a la Reunión de Presidentes; así, las decisiones presi-

---

<sup>30</sup> Numeral 4, Agenda de Guatemala del 29 de octubre de 1993.

<sup>31</sup> Anteproyecto de Reglamento de Actos Normativos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA CE 95 005), 23 de agosto de 1995. Versión revisada durante la IV Reunión del Comité Ejecutivo el 22 de agosto de 1995, sobre la base del anteproyecto presentado por la Secretaría General del SICA.

<sup>32</sup> La SG-SICA propuso en agosto de 1994 un Mecanismo de Coordinación para la Preparación de Iniciativas y Seguimiento de las Decisiones de la Reunión de Presidentes Centroamericanos, en el cual la Secretaría General cumpliría una función central de «análisis y consolidación» en coordinación con las Secretarías Técnicas, que pueden apoyarse en las instituciones especializadas. El énfasis de esta propuesta es mejorar la documentación e intercambio de información en la preparación de iniciativas. De hecho, sin cambios mayores a la estructura institucional y en las capacidades de las entidades involucradas, es difícil juzgar qué más se puede esperar al respecto.

denciales deberían pasar por un sistema institucional que permita una adecuada revisión técnica, jurídica y financiera, antes de ser aprobadas en la forma de actos legislativos del Consejo de Ministros.

ii) *Gestión de la diversidad*. En varios aspectos, las maneras en que se buscó establecer un sistema único, y promover/imponer la unidad en el marco del Sistema, no siempre han estado a la altura de las múltiples diferencias y complejidades que caracterizan la realidad actual del Istmo Centroamericano.

La duda no se refiere al idealismo de insistir en una «identidad centroamericana» o a la afirmación contenida en el primer artículo del Protocolo de Tegucigalpa, sosteniendo que los países «son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica» (que ha sido parcialmente cuestionada por su realismo y por su lógica).

Primero, el problema radica más bien en que ha habido una escasa diferenciación conceptual respecto de la agenda centroamericana y sus requerimientos jurídico-institucionales. Se observa una tendencia en distintos campos a entender lo regional como la suma de las partes nacionales, y no como algo cualitativamente distinto. La palabra «integración» se utiliza con frecuencia de manera indiscriminada, sin distinguir entre la «integración» propiamente dicha, en el sentido de procesos que tienen como objetivo la creación de espacios unificados sujetos a reglas comunes, y las diversas formas de «cooperación», en el sentido de acuerdos estáticos y de contenido limitado. Asimismo, se nota una tendencia hacia propuestas para la unificación de criterios o normas, aun cuando esto sea, en la opinión de muchos, innecesario.

Segundo, como ya se ha mencionado, el universo institucional que se colocó bajo el paraguas del nuevo Sistema único ya era muy diverso. Esta heterogeneidad se «unificó» sin mucho más que una visión de una Centroamérica integrada y una declaración del principio de «coordinación». En las palabras del artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa: «los órganos e instituciones de integración gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes.» Otros artículos se remiten a la obligación de las «instituciones» de observar los propósitos y principios del Protocolo.

No hubo ningún cambio en la definición de los papeles de los diferentes organismos; no ha habido claridad en la definición de «autonomía funcional», y se estableció la coordinación como una función no de los compromisos institucionalizados sino de la evolución de la voluntad colectiva de los Presidentes. Como consecuencia, las «Bases de Coordinación Interinstitucional» adoptadas en 1993 se limitaron esencialmente a convocar semestral-

mente reuniones de los Ejecutivos y a asegurar la comunicación entre los organismos regionales.

En algunos casos las nuevas estructuras institucionales que fueron adoptadas después del Protocolo de Tegucigalpa han ayudado a aclarar las responsabilidades de las entidades (véase la figura 1).

iii) *Los subsistemas y la coordinación del Consejo de Ministros en el SICA.* El Protocolo de Guatemala y el Tratado de Integración Social especifican cómo deberían quedar estructurados los subsistemas económico y social dentro del SICA. El Tratado Marco de Seguridad Democrática también establece una estructura explícita dentro del SICA.

La estructura de la integración social también es nueva. Sin embargo, sobresalen ya algunos factores que influyen en la coordinación interministerial de este «subsistema». Por un lado, los consejos sectoriales están acostumbrados a trabajar solos. Además, como ya fue señalado, algunos cuentan con largas tradiciones de apoyo extrarregional.<sup>33</sup> Por otro lado, las realidades de la coordinación nacional influyen en la capacidad de coordinación regional (y en la capacidad de cumplimiento nacional). El Consejo de Integración Social (CIS) que debe cumplir esta función está compuesto por los coordinadores de los gabinetes sociales nacionales. Empero, dichos gabinetes no presentan el mismo grado de consolidación e influencia en todos los países, y los miembros del CIS en algunos casos parecen no desempeñar un papel fuerte de coordinación nacional.

El principio de un subsistema «cultural» se basa en la referencia, en el artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa, a la necesidad de «garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político.» Las tareas fueron confiadas a la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), que los ministros habían decidido reactivar en 1990. Se cuestiona actualmente la necesidad de contar con un «subsistema cultural» separado. De hecho, la temática educativa ha sido «ubicada» por la SG-SICA en la constelación actual en el subsistema social, dejando muy poco en el cultural.

El subsistema «ecológico» también ha surgido por una asimilación conceptual basada en la referencia en el Protocolo de Tegucigalpa a un Nuevo Orden Ecológico en la región, aunque en realidad no existe una formalización estructural que muestre al sector medio ambiente como un «subsistema»

---

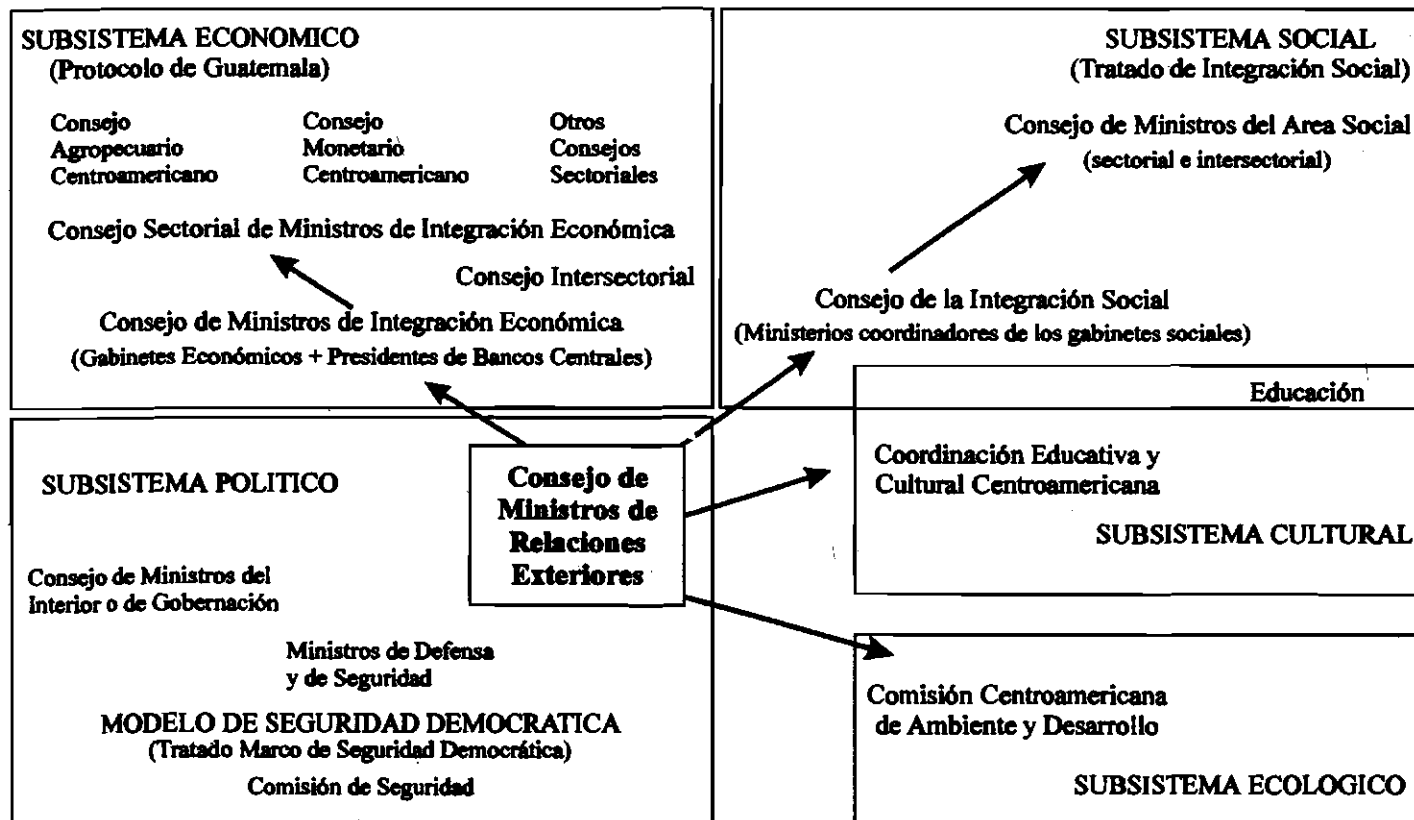
<sup>33</sup> Por ejemplo, las Reuniones del Sector Salud (RESSCA) todavía tienen como secretaria a la OPS; la agenda de COCISS se define también en la práctica por la OPS, y la UNESCO tiene una fuerte influencia en las reuniones de los Ministros de Educación, cubriendo la mitad de estos gastos.



Figura 1

Formaciones y coordinación del Consejo de Ministros en SICA

(En 1996 y en teoría)



separado. Las tareas relacionadas con esta área fueron asignadas a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), creada en 1989 como el organismo que administraría y dirigiría el «régimen» de cooperación regional que se iría construyendo a base de convenios particulares y de la participación activa de organizaciones no gubernamentales. Es decir, la CCAD debe promover la acción coordinada de las instancias creadas por los acuerdos y las organizaciones no gubernamentales (ONG),<sup>34</sup> y determinar las áreas prioritarias.

iv) *Los subsistemas y los organismos regionales.* La figura 2 presenta un esquema de la situación actual de secretarías y organismos regionales en el marco de los subsistemas. Según el cuadro de la SG-SICA en la parte inferior de esta figura, diversas instituciones se ubican en más de un subsistema.

Aquí también se debe reconocer el esfuerzo ordenador que se ha hecho. Sin embargo, por el momento, este esquema tiene un valor casi exclusivamente formal en la mayoría de los organismos regionales.

Por lo general, parece que las Secretarías técnicas están cumpliendo una función de coordinación sectorial limitada con respecto a las «instituciones» del «subsistema». En algunos casos, esto obedece a una débil capacidad asociada a una falta de recursos. El caso más claro, quizás, es el transporte. Se reconoce la importancia de contar con una capacidad de previsión estratégica, apoyo técnico y de coordinación de esfuerzos con la COCATRAM y los diversos comités y entidades del sector. Esta tarea corresponde a la SIECA, que carece de los recursos para hacerla.

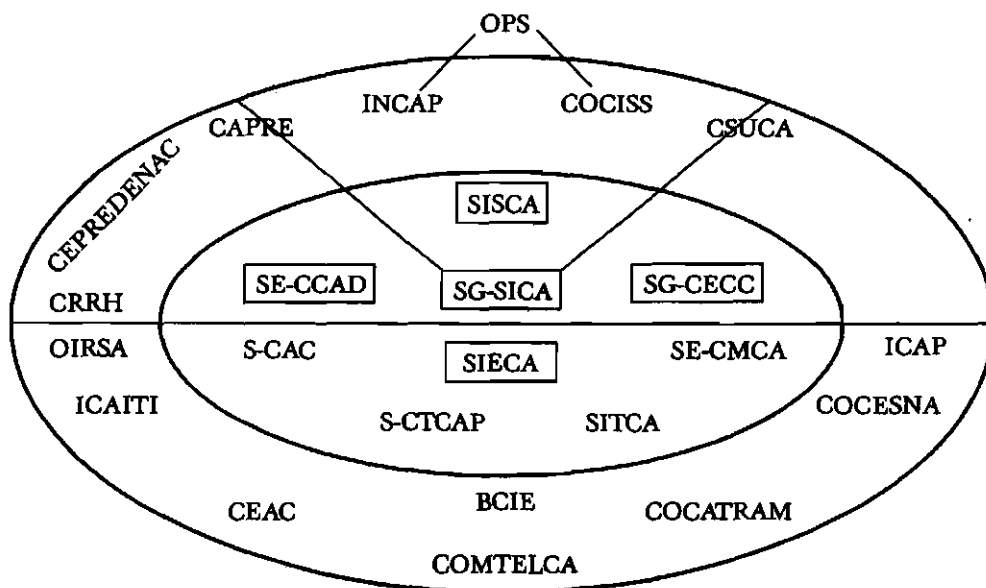
No obstante, el punto más importante es que la mayoría de los organismos no forman parte de un sistema de coordinación sustantiva institucionalizada, ya sea porque un sistema de esta índole no funciona o bien porque no es necesario. En este último sentido, sobre todo en el caso de los organismos de cooperación funcional especializada, no se especificaba exactamente el significado de la nueva realidad «sistémica» para su trabajo. El CEPREDENAC, por ejemplo, funciona de por sí como una amplia red de organismos nacionales involucrados en la preparación ante desastres naturales, e interactúa

---

<sup>34</sup> Los principales acuerdos firmados hasta la fecha han sido el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos y el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales. Las instancias creadas son consejos formados por funcionarios encargados de las áreas específicas. En estas áreas, la SE-CCAD también coordina los esfuerzos de una serie de entidades no gubernamentales, tales como, en el caso de los bosques, la Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana, la Asociación Centroamericana de Profesionales Forestales, la Cámara Centroamericana de Empresarios Forestales.

Figura 2

Subsistemas, Secretarías e Instituciones. Situación actual  
(No incluye sector político)



Clasificación de la SG-SICA por subsistemas político, económico, social, cultural y ecológico

Subsistema Político	Subsistema Económico	Subsistema Social	Subsistema Cultural	Subsistema Ecológico
OCAM CCP ICAP	SIECA BCIE SECMCA SCAC ICAITI COCESNA OIRSA COMTELCA COCATRAM SITCA CTCAP CRRH CEAC ICAP*	SISCA CAPRE INCAP CSUCA SG-CECC CCVAH CEPREDENAC COCISS CODICADER BCIE* ICAP* CTCAP	SG-CECC*	SE-CCAD CRRH* CEPREDENAC CAPRE*

\*Se ubica en más de un subsistema

con diversos entes regionales en proyectos y programas específicos. No se determinó qué ganarían o aportarían si se identificaran como miembros de un subsistema u otro.

En el subsistema económico, el sector industrial-tecnológico es el ejemplo más evidente de un sector que funciona de manera limitada debido a problemas de recursos y a la falta de definiciones del papel institucional (CTCAP, ICAITI). La COCESNA, por otra parte, es casi completamente autónoma con respecto a sus funciones.

En el caso del sector social, la coordinación de la agenda en materia de salud parece corresponder a la Organización Panamericana de Salud (OPS), incluyendo, en la práctica, al COCISS, a pesar de que la seguridad social es más amplia que la salud; el CAPRE cumple funciones muy específicas y se apoya en un convenio con la agencia alemana GTZ; en fin, resulta difícil captar cuál sería el papel de coordinación sustantiva que puede desempeñar la recién establecida SISCA (sobre todo en virtud de los mínimos recursos con que cuenta actualmente) con respecto a las otras entidades que figuran en el cuadro de subsistemas.

En el subsistema ecológico, el sector que más requiere una coordinación directa entre organismos regionales es el del agua. La CCAD está trabajando con la CRRH en la búsqueda de un enfoque unificador del sector. Por lo demás, como ya se señaló, la labor coordinadora del CCAD cubre las instancias creadas por los convenios y las ONG pertinentes. A esto hay que agregar la labor de armonización legislativa, por medio de la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CICAD), y de promoción de la cooperación entre instancias judiciales.

## 2. Los Organos

### *a) Los Presidentes y los Ministros*

La sección precedente ya ha indicado algunos aspectos del funcionamiento de la propia **Reunión de Presidentes**, que parecen relevantes en un proceso de diagnóstico y propuesta de cambios.

También se ha hecho referencia a diversas características de los Consejos de Ministros, que convendría tener en cuenta en todo proceso de fortalecimiento del sistema centroamericano. Cabría agregar aquí, por tanto, sólo una observación con respecto al **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores** en su calidad de Organismo Principal de Coordinación.

Dada la centralización de las decisiones políticas del Sistema en los Presidentes y de la coordinación en los Cancilleres, es vital que esta última función se cumpla con máxima eficacia. Considerando los múltiples frentes a cargo de los Cancilleres y sus equipos técnicos, y la prioridad natural que tienden a atribuir a la agenda política y de seguridad, por un lado, y a las relaciones extrarregionales, por otro, sería recomendable que utilizaran al máximo los servicios de los dos órganos permanentes del SICA creados para este fin: el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

### **b) El Comité Ejecutivo**

El Comité Ejecutivo podría desempeñar una función clave para el buen funcionamiento del sistema. Entre las funciones establecidas por el Protocolo de Tegucigalpa se cuentan:

- i) «Establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes», y
- ii) «Velar porque se cumplan las disposiciones del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados».

Lo más importante es que el Comité se concibió expresamente como una instancia intergubernamental técnico-política de carácter *permanente* —debería reunirse ordinariamente una vez por semana—, que fortalecería tanto la preparación adecuada de las decisiones como su seguimiento, mediante un trabajo constante de coordinación entre el Sistema regional y las administraciones nacionales, por un lado, y por la colaboración con la Secretaría General y las secretarías *y organismos* regionales, por el otro.

En la práctica, en cambio, el Comité Ejecutivo se reunió por primera vez el 4 de mayo de 1995, y lo ha hecho sólo cinco veces en 1995 y apenas dos en 1996.

### **c) La Secretaría General del SICA (SG)**

Este segundo Órgano Permanente del Sistema de la Integración ha enfrentado ciertos problemas en sus *primeros* tres años de existencia.

Por diversos motivos, parece que la relación entre la SG y las Cancillerías en este período no fue óptima, lo que ha contribuido a potenciar determinados problemas surgidos en el ejercicio de sus funciones. Se ha mantenido

la figura de Secretaría *pro tempore*, y se ha concentrado la función de preparación de agendas en la Cancillería del país que es vocero, aunque en algunos países se propone adoptar en definitiva la figura de Presidencia *pro tempore*. La SG también es Secretaría Permanente de la Reunión de Presidentes, de acuerdo con el Protocolo de Tegucigalpa, pero en la práctica parece que no ha podido ejercer plenamente dicha función. De la misma manera, sirve de Secretaría de la Comisión Centroamericana de Seguridad, de acuerdo con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, pero, según la información recibida, en la práctica la Secretaría *pro tempore* asume también esta función.

A su vez, la situación financiera de la Secretaría ha sido difícil (véase de nuevo el cuadro 4). Para seguir operando se han tenido que utilizar fondos donados por la provincia china de Taiwán destinados a la adquisición de equipos y a la capacitación. Cabe señalar que los gastos administrativos se han mantenido relativamente bajos y en general la distribución del gasto es razonable.

Como parte de su responsabilidad de coordinación interinstitucional, la Secretaría General ha reunido a las secretarías e «instituciones», así como al Comité Consultivo, y ha trabajado para promover la comunicación entre ellos. Precisamente, sus mayores logros parecen haberse obtenido en el campo de la información y las comunicaciones, por ejemplo:

- i) Publicación de anuarios sobre las «instituciones» de integración;
- ii) Aplicación de las nuevas tecnologías de información para fines de la gestión de la integración, mediante la «Red Ejecutiva de Sistemas de Información» (SICANet);
- iii) Creación de una Base de Datos para la Matriz Decisiones de las Reuniones de Presidentes;
- iv) Centralización de textos y documentos sobre el proceso de integración en el «Cajón de Información Pública», y
- v) Organización del Banco de Información de perfiles de proyectos y programas regionales para facilitar las gestiones de cooperación internacional.

Sin embargo, la Secretaría General, como parte de sus esfuerzos de llevar la coordinación interinstitucional a la práctica o de promover el conocimiento y participación de la sociedad civil, se ha involucrado en proyectos concretos que, independientemente de sus méritos, están más allá del papel sistémico de la organización.

#### d) *Parlamento Centroamericano*

El Protocolo de Tegucigalpa nombra al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) como «Órgano de Planteamiento, Análisis y Recomendación» del SICA. Estas funciones se basan en las provisiones de su Tratado Constitutivo, en el cual se atribuyen al PARLACEN las tareas de: servir de foro para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad del área centroamericana; impulsar y orientar los procesos de integración y cooperación; recomendar acciones y presentar proyectos de tratados y convenios a los gobiernos centroamericanos.

De hecho, autoridades del PARLACEN reconocen que este Órgano se encuentra insuficientemente comunicado con otras entidades del Sistema. No es tan definida su función sistémica a nivel regional; las entidades regionales no están obligadas a consultarlo o informarlo. Tampoco hay una coincidencia entre la agenda de trabajo del PARLACEN y las correspondientes a las asambleas y congresos nacionales.

Sin la participación de Costa Rica, por otra parte, parecería cuestionable la viabilidad política del PARLACEN en el marco de la institucionalidad centroamericana.

Los trabajos realizados en este estudio sugieren que el PARLACEN es poco conocido e incluso ahora cuestionado en Centroamérica.<sup>35</sup> Al respecto, se plantea con mucha frecuencia por qué si no tiene funciones legislativas, debe sesionar durante todo el año y otorgar inmunidades a los diputados. Existe una impresión generalizada de que su presupuesto es muy alto<sup>36</sup> y que sus resultados en beneficio de los países no se corresponden con los gastos incurridos.

Es un hecho que el PARLACEN recibe un alto porcentaje de las transferencias públicas a la institucionalidad en la forma de aportaciones nacionales. Un país que participara en todos los organismos posibles que reciben cuotas debería pagar unos 3.5 millones de dólares al año. Con una cuota de

---

<sup>35</sup> De acuerdo con una encuesta de Borge & Asociados, de septiembre de 1996, el PARLACEN era poco conocido y un porcentaje reducido de los entrevistados tenía una imagen positiva de él en Guatemala. Las entrevistas nacionales realizadas en el marco del presente Programa evidencian el cuestionamiento del PARLACEN en los países.

<sup>36</sup> El presupuesto para 1997 es de 8.5 millones de dólares, que resultan de la suma de los aportes de cinco países. De este monto, 1,624,000 dólares corresponden a sueldos de diputados, y 3,342,000 dólares a dietas y viáticos. Cabe subrayar que el monto recibido por cada diputado es menor de lo que con frecuencia se supone. El sueldo básico mensual es de 1,200 dólares. Las dietas y viáticos mensuales suman otros 2,600 dólares. La suma de estos dos conceptos asciende a 3,800 dólares.

1.7 millones de dólares, el PARLACEN absorbe casi la mitad de este monto (véase de nuevo el cuadro 4). En todo caso, la cuota anual al PARLACEN superaría el monto total de los cuotas y aportes a las *entidades* regionales, con excepción de la Corte.

Esto no debería ser tomado como una justificación para cualquier cambio. Lo deseable sería no comenzar por la parte financiera, sino por determinar las diferentes funciones viables para una entidad parlamentaria regional que valiera la pena financiar.<sup>37</sup>

Una opción, tal como la ha propuesto la Comisión Política del PARLACEN, sería reformar el Protocolo de Tegucigalpa en el sentido de otorgar al PARLACEN auténticos poderes de consulta y control (al estilo del Parlamento Europeo), lo que podría en principio fortalecer su imagen política y respaldo popular, así como justificar ante la población el gasto que realiza. Sin embargo, esta opción parece no contar con una aceptación generalizada en los países.

Otras opciones partirían de un cambio más profundo: es decir, abandonar la idea de diputados de tiempo completo y directamente elegidos.

Una propuesta es transformar el PARLACEN en un foro que fomente la confianza y fortalezca los principios democráticos, además de permitir la discusión periódica entre diputados nacionales alrededor de proyectos de convenios regionales (al estilo de la Asamblea del Consejo de Europa). Esto no sólo reduciría el gasto sino que también podría reforzar la participación de las asambleas nacionales en el proceso de integración.

Como se mencionó anteriormente, ha surgido un movimiento alternativo incipiente que incluye a Costa Rica, que se manifiesta institucionalmente en el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos, el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos y la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Este movimiento refleja una tercera opción, que atribuiría un papel más protagónico a las asambleas nacionales. Esta opción se basa en gran medida en el principio de cooperación legislativa por medio de la acción nacional paralela (más al estilo del Consejo Nórdico). Si bien este movimiento es poco conocido por ahora, parece reflejar tendencias importantes en las asambleas nacionales, y podría ofrecer un camino alternativo para la participación parlamentaria en un proceso de integración más acorde con las realidades y necesidades de Centroamérica.

---

<sup>37</sup> Los Presidentes de Centroamérica, durante su reunión extraordinaria celebrada en la ciudad de Tegucigalpa el 28 de enero de 1997, estuvieron de acuerdo en la importancia de garantizar el adecuado funcionamiento del PARLACEN, y encargaron recomendaciones específicas sobre esa entidad, cuya existencia no debía ser cuestionada.



### e) *Corte Centroamericana de Justicia*

El Protocolo de Tegucigalpa establece la Corte como órgano encargado de garantizar «el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo» (art. 12). Sin embargo, el mismo artículo dice: «La integración, funcionamiento y atribuciones de la Corte Centroamericana de Justicia deberán regularse en el Estatuto de la misma». El Convenio del Estatuto fue firmado por los seis presidentes el 10 de diciembre de 1992.

Hasta octubre de 1996, solamente El Salvador, Honduras y Nicaragua habían ratificado el Estatuto. El Convenio está pendiente de ratificación en Guatemala y Panamá.

La Corte se ha instalado en Managua con la participación de magistrados de sólo tres países. Cada país tiene dos magistrados titulares y dos suplentes. De acuerdo con la Memoria de la Corte 1995-1996, en sus primeros dos años de labor ha conocido 10 consultas y dos asuntos contenciosos. También ha estado activa en el marco de la Comisión Permanente de Organos Comunitarios del Sistema de la Integración Centroamericana, junto con el Parlamento Centroamericano y la SG-SICA.

Parece existir un amplio consenso en los países centroamericanos con respecto a la necesidad de una instancia centroamericana jurídica que tenga las competencias, por ejemplo, de conocer las controversias entre Estados miembros; de actuar como «Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, con carácter ilustrativo», o como «órgano de consulta de los órganos u organismos» del SICA (art. 22 a), d), e)). La Corte podría llegar a tener un papel importante también en el desarrollo y aplicación de un derecho de la integración, aunque podría ser necesario llegar a un acuerdo sobre los mecanismos centroamericanos para la solución de controversias,<sup>38</sup> y parecería deseable aclarar las facultades de la Corte.

Así, el artículo 22, inciso b) del Estatuto adjudica a la Corte la facultad de «conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana».

---

<sup>38</sup> El 12 de julio de 1996, la Corte resolvió que el Anteproyecto de Reglamento Centroamericano sobre Procedimientos para Resolver Controversias en las Relaciones Intrarregionales está en contradicción con los Protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala y con el Convenio de Estatuto de la Corte, «en cuanto que contraviene las facultades y atribuciones de competencia exclusiva y excluyente de esta Corte». Esta posición presenta algunas dificultades en la práctica. Si bien parece haber consenso sobre la conveniencia de que una instancia regional pueda conocer las controversias entre los países, no es así con respecto a los problemas que se enfrentan en la actividad comercial, que requieren una solución rápida, y a veces informal.

En primer lugar, se afirma que hay un acceso universal y directo a la Corte. Si así fuera, se puede preguntar, por un lado, si esto no crearía el riesgo de una situación inmanejable en la práctica y, por el otro, si no implicaría disminuir el involucramiento activo de los tribunales nacionales en el proceso de integración. Por otra parte, surge una pregunta con relación al texto del Estatuto. El artículo 22 g) dice que la Corte podrá «Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos del órgano u organismo del Sistema de la Integración Centroamericana». Puesto que el concepto de una sumisión directa e individual no parece muy claro, se puede preguntar si la intención no era, o no debería ser más bien, que el acceso a la Corte se limite a las personas que sean afectadas directa e individualmente.<sup>39</sup>

Adicionalmente, se ha pretendido dar a la Corte otras atribuciones que han sido cuestionadas en algunos lugares. El artículo 22 f) otorga jurisdicción a la Corte en casos de conflictos entre los «poderes u órganos fundamentales de los Estados» nacionales. De hecho, esta provisión fue el motivo principal de la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto por parte de la Sala Constitucional de Costa Rica.

El presupuesto de 1996 fue de un monto total de 1,575,400 dólares, compuesto en partes iguales por las aportaciones de los gobiernos de El Salvador, Honduras y Nicaragua. La cuota por país representa un 15% de las aportaciones que realizaría un país que participara en todos los organismos regionales que reciben cuotas.

De este monto total, 1,041,082 dólares corresponden a los sueldos, beneficios y gastos de los seis magistrados y sus suplentes. Ellos tienen el apoyo de un secretario general, su adjunto, dos colaboradores jurídicos y un administrador. El personal administrativo parece un poco excesivo, ya que se compone de 10 secretarías, dos conserjes, siete conductores y seis miembros de seguridad.

---

<sup>39</sup> Vale la pena comparar dicho artículo con el artículo 173 del Tratado de Roma, cuarto inciso: «Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones que los actores privilegiados, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revisten la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente».

### 3. Las Secretarías Técnicas e «Instituciones Regionales»

En esta sección se presenta brevemente una apreciación de las capacidades de las secretarías e instituciones regionales para cumplir con las tareas de la nueva agenda centroamericana, a la luz de las observaciones anteriores respecto del funcionamiento del sistema. Un perfil informativo sobre cada entidad se adjunta en el anexo IV.

#### a) *Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*

i) *Funciones.* De acuerdo con el Protocolo de Guatemala, la SIECA es el «órgano técnico y administrativo» del proceso de integración económica centroamericana de todos los órganos que no tengan una Secretaría específica y del Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE).

Esto implica que la SIECA debe dar asistencia técnica:

- 1) A los Gabinetes Económicos;
- 2) Al Consejo de Ministros Responsables y sus comités técnicos, así como a los Directores de Integración Económica, de Aduana y otros;
- 3) Al Consejo de Ministros de Finanzas Públicas y sus comités técnicos;
- 4) A los Ministros Responsables del Transporte (REMITRAN) y sus comités, y
- 5) A los Jefes de Oficina de Propiedad Industrial de los países del Istmo Centroamericano.

En este marco, la SIECA debe dedicarse no sólo a las tareas más tradicionales asociadas con el Mercado Común Centroamericano, sino que debe responder también a los nuevos temas centrales de la competitividad y la inserción internacional, como la armonización fiscal, servicios, régimen de competencia, propiedad intelectual, que constituyen desafíos complejos y conflictivos dentro de Centroamérica.

Adicionalmente, y a solicitud de los gobiernos, se asiste directamente a los negociadores comerciales centroamericanos en sus actividades con terceros países. Cabe subrayar la importancia fundamental de estas negociaciones para la estrategia de desarrollo de la región, la complejidad que suponen (los múltiples socios y amplio contenido de la agenda), así como las desafíos que representa la preparación de Centroamérica con relación a los nuevos temas de la agenda internacional.

En la práctica, la SIECA se ha convertido también en un recipiente y evacuador de solicitudes de información y estudios por parte de otras entidades regionales.

Por último, la SIECA desarrolla programas de adiestramiento para funcionarios públicos y privados en asuntos relativos a la integración. En septiembre de 1996, la SIECA informó haber impartido 26 cursos con una asistencia de 882 profesionales.<sup>40</sup>

ii) *Recursos financieros.* La capacidad de respuesta de la SIECA ha estado determinada en parte por los constantes problemas de financiamiento experimentados.

Las cuotas anuales que corresponden a los países son de 400,000 dólares. Hasta el 31 de diciembre de 1995 los gobiernos adeudaban a la SIECA un monto acumulado equivalente a 4,690,516 dólares, distribuido de la manera siguiente:

Costa Rica	200,000
El Salvador	144,493
Guatemala	925,627
Honduras	138,575
Nicaragua	3,281,821

En 1996 los países habían efectuado los pagos siguientes:

<b>Total</b>	<b>961,336</b>
Costa Rica	15,318
El Salvador	100,000
Guatemala	200,000
Honduras	246,018
Nicaragua	400,000

<sup>40</sup> Por mandato de los Ministros Responsables, la SIECA tiene que financiar sus funciones de capacitación con el producto de la venta de los formularios aduaneros de exportación (a la SIECA deben entregarle un peso centroamericano por cada formulario vendido que le cuesta dos pesos centroamericanos a cada usuario, y son vendidos por los Bancos Centrales y las Cámaras de Comercio e Industria y por Asociaciones de productores-exportadores regionales). La SIECA estima que podrían ingresar unos 200,000 dólares al año por los formularios bajo las actuales condiciones de demanda, si todos los colectores les enviaran los fondos, suma que podría financiar el entrenamiento de los propios funcionarios de la SIECA en el exterior y otras actividades de capacitación.

Por otra parte, los Ministros de Transporte, conscientes de esta apremiante situación financiera, han autorizado 25,000 dólares por país para que la SIECA actúe como Secretaría de sus reuniones y haga los estudios que se le han encomendado.

En 1991 la situación financiera de la SIECA fue tan crítica que solicitó al BCIE la suma de 900,000 dólares, que fueron totalmente cancelados en su capital e interés concesionarios. Sin embargo, en 1994 la SIECA contrató otro préstamo con el BCIE por valor de 750,000 dólares, de los cuales adeudaba, al 30 de septiembre de 1996, el capital e intereses por 44,569 dólares. La SIECA además ha tenido que recurrir a los bancos comerciales para obtener liquidez y poder pagar a sus funcionarios, por un valor relativamente alto y a tasas de intereses elevados.

Lo más grave es que, a consecuencia de haber utilizado todos los recursos del fondo de pensiones, la SIECA está obligada actualmente a pagar de los gastos corrientes las pensiones de sus funcionarios jubilados. Estos pagos representan un porcentaje importante del total de las contribuciones de los países.

Aparte de sus labores ordinarias, la SIECA ejecuta proyectos específicos con fondos de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID), como el de propiedad intelectual que comenzó este año; el de investigación sobre políticas económicas, que todavía está siendo ejecutado; el de la Asociación para la Democracia y el Desarrollo, en ejecución, y el de la Comisión Coordinadora del Desarrollo de Centroamérica, que finalizó en 1995. Desde 1991 a 1995, la SIECA recibió una cooperación financiera para la ejecución de estos proyectos por valor de 1,832,492 dólares.

Por conducto de los Ministros de Relaciones Exteriores, en su V Reunión de Cooperación con Taiwán, se ha logrado un financiamiento para una serie de proyectos, incluyendo el de Fortalecimiento Institucional de la SIECA, por un monto de 500,000 dólares.

En rigor, la necesidad básica es establecer un mecanismo de financiamiento permanente y automático que permita a la SIECA desempeñar sus funciones con la eficacia esperada.

Al mismo tiempo, se reconoce la necesidad de tomar medidas para fortalecer los recursos humanos.

iii) *Recursos humanos.* La SIECA ha reducido su personal total de 134 miembros en 1990 a 77 en 1996 (excluyendo consultores, que suman 14 y que son pagados por los proyectos específicos). En el mismo lapso el número de Directores de Departamento pasó de siete a tres, los funcionarios técnicos de 32 a 20, los funcionarios auxiliares de 10 a cero, y el personal admi-

nistrativo (incluyendo las secretarías, conserjería y seguridad) de 77 a 44. Sin embargo, la relación de personal administrativo a personal técnico sigue siendo alta, <sup>41</sup> y convendría robustecer el nivel profesional de los técnicos. Del total de 32 funcionarios técnicos actualmente empleados, únicamente 18 son graduados universitarios y 10 no tienen título. Sólo cuatro profesionales tienen maestría y no hay ningún doctorado.

Por otra parte, a raíz de la incertidumbre financiera, la SIECA no ha podido aplicar el escalafón de salarios aprobado por los ministros. Los aumentos de salarios se otorgan según criterio de la máxima autoridad, aun cuando sería deseable contar con un sistema de evaluación y establecer los aumentos por mérito de acuerdo con el rango del funcionario y el costo de la vida.

#### ***b) Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA)***

El Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) tiene como principal objetivo promover y ejecutar las acciones para lograr progresivamente la integración monetaria y financiera de la región por medio de la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los países centroamericanos.

La Secretaría Ejecutiva del CMCA ha pasado por diversos procesos de cambio y fortalecimiento en los últimos años. Ahora goza de buena imagen en los países, que generalmente consideran que los servicios son excelentes e irremplazables. Se atribuye gran importancia a la información especializada económica y financiera que se recibe, a los estudios y consultorías que realiza, y a la posibilidad que presenta de intercambiar experiencias entre funcionarios de los distintos Bancos Centrales. Se reconoce la jerarquía de sus labores de promoción de la convergencia macroeconómica y la integración financiera.

En la actualidad existen dos temas de interés respecto de la Secretaría.

Primero, la Secretaría tiene que encontrar nuevas formas de financiar sus gastos, que hasta ahora han sido cubiertos por el rendimiento del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM). En algunos lugares

---

<sup>41</sup> La proporción es 44/25, o sea 1.76 administrativos por cada técnico, incluyendo los Directores, el Secretario General y su Asesor. Si se agregan los consultores, la relación sería de 44/39, es decir, 1.13 administrativos por profesional técnico, que es todavía alta.

se maneja la idea de que los Bancos Centrales aporten cuotas fijas, lo que podría verse como una regresión a la situación clásica de depender de las transferencias que hagan las autoridades nacionales, mientras que en otras partes se está buscando un nuevo mecanismo permanente y automático. Al igual que en otros casos existe la idea de un esquema manejado por el BCIE.

Segundo, el Protocolo de Guatemala otorgó personería jurídica a la Secretaría. Sobre la base de dicho Protocolo, los Bancos Centrales están renegociando un convenio que actualizará su acuerdo constitutivo.

**c) *Secretaría General del Consejo Agropecuario  
Centroamericano (SG-CAC)***

El Consejo Agropecuario Centroamericano es la instancia regional de más alto nivel, responsable de definir, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones regionales en el campo de la agricultura en su visión ampliada, que involucra a la agroindustria y las cadenas agroalimentarias. Las consultas realizadas para este estudio muestran una amplia satisfacción con el papel y el trabajo de la SG-CAC. Las tareas son vistas como necesarias. La entidad es pequeña, con un total de siete personas (Secretario General, tres profesionales y tres secretarías). No se reportan problemas financieros. La única observación que se formula aquí es de índole sistémico.

Ha surgido una duda jurídica (y quizás política) respecto de su base institucional. El papel de la SG-CAC se ha apoyado hasta ahora en un convenio firmado en septiembre de 1991 entre los Ministros de Agricultura de Centroamérica y el Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que establece que la Secretaría del CAC será asumida por la Secretaría del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y República Dominicana (CORECA). Sin embargo, el CAC y su secretaría general han recibido una nueva base centroamericana por medio del Protocolo de Guatemala.

Esta situación plantea una duda con relación a la compatibilidad de los dos *status*. Una opinión jurídica confirma la incompatibilidad, subrayando que si los países han acordado establecer una entidad regional por medio de un tratado, entonces corresponde a los países mismos constituirlo en la práctica, y con sus propios medios. Otros sostienen que sería aceptable una mayor flexibilidad al respecto.

#### **d) *Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)***

El sector turismo goza de una inequívoca prioridad en el desarrollo de los países y se reconoce como un área de necesaria acción conjunta. La Cumbre de Montelimar, del 8 al 9 de mayo de 1996, se dedicó al tema Turismo y Desarrollo Sostenible, y se aprobó un Programa de Acción Regional para el Desarrollo del Turismo. La SITCA es objeto de un consenso positivo en cuanto al valor y la eficiencia de sus labores. No obstante, esta secretaría regional no cuenta con los recursos mínimos que le permitan realizar tareas que traerían obvios beneficios materiales para el Istmo Centroamericano.

El turismo es un sector complejo y amplio. Las interdependencias entre diferentes áreas son muchas y fuertes. Las tareas que resultan del programa de acción regional incluyen la formulación de una estrategia de promoción e imagen de Centroamérica, y un estudio sobre la armonización de incentivos; coordinación de inversiones públicas; facilitación turística;<sup>42</sup> elaboración de legislación; y capacitación. Asimismo, los actores son muy diversos y numerosos.<sup>43</sup>

La elaboración y ejecución de una estrategia regional en este campo exige un esfuerzo considerable por parte de una entidad regional en el desarrollo de actividades y materiales de interés común, y una elevada capacidad de coordinación.

Evidentemente, la SITCA no tiene esta capacidad. Los aportes anuales de los gobiernos han sumado 48,000 dólares en los últimos cuatro años. Este monto no ha cubierto siquiera los gastos de la pequeña oficina que funciona en Managua con cuatro personas: una sola profesional, que es a la vez la Secretaria General, y tres empleados de apoyo (secretaria administrativa, recepcionista/afanadora y conductor/mensajero). El monto reducido del presupuesto, así como la inseguridad en su recepción y su base anual, ha

---

<sup>42</sup>La facilitación turística cubre la modernización y armonización de instrumentos migratorios dentro del Istmo, la capacitación de funcionarios, facilitación del paso de fronteras terrestres, facilitación de la circulación de vehículos de turistas, rehabilitación de carreteras y aplicación del manual de señalización vial unificado elaborado por la Reunión de Ministros de Transporte, simplificación de procedimientos en aeropuertos, modernización de instalaciones portuarias, protección del turista, mejora de las condiciones higiénico-sanitarias, homologación de normas de protección ambiental y política comercial aérea.

<sup>43</sup>El Foro de Facilitación Turística de Centroamérica, que tuvo lugar en Managua, los días 8 y 9 de agosto de 1996, reunió a altos funcionarios de nueve instituciones oficiales (Turismo, Relaciones Exteriores, Transporte, Salud, Aduanas, Migración, Política, Agricultura y Recursos Naturales) y de cinco organismos regionales (SITCA, SIECA, SG-SICA, OIRSA y el Proyecto OCAM), además de los Presidentes de las Cámaras Nacionales de Turismo.



significado que la Secretaría trabaje en forma rudimentaria y sin una verdadera planificación estratégica o perspectiva de largo plazo. Los países han acordado subir el aporte anual a 12,000 dólares a partir de 1996. Sin embargo, el presupuesto sigue estando muy por debajo de las necesidades para llevar a cabo las distintas tareas previstas de promoción y facilitación turística y de coordinación sectorial.

### *e) Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*

En el curso de la última década, el BCIE ha logrado fortalecerse financiera y organizativamente. La mora descendió de 10.2% (1990-1991) a 0.8% (1994-1995) y las utilidades retenidas se han elevado en el período que va de 1991 a 1996. Por otro lado, el Banco ha mejorado su imagen y ha consolidado su posición sólida y privilegiada con relación al conjunto de la institucionalidad centroamericana. Se reconoce el robustecimiento de sus capacidades como resultado del esfuerzo de modernización, que todavía está en marcha, y se aprecia también la continuación de las labores de reorientación, cuya culminación se plasma en el nuevo documento de Estrategia de Mediano Plazo 1996-2000. Asimismo, ha mantenido relaciones de cooperación con las Secretarías y otras entidades por medio del otorgamiento de apoyo financiero y, en menor medida, mediante la realización de iniciativas conjuntas de cooperación técnica.

Con todo, este proceso ha entrañado cambios en la naturaleza y misión del Banco que merecen la reflexión, en el marco de una evaluación del sistema regional, mientras que otros temas sensibles todavía quedan por abordarse.

En primer lugar, la incorporación de miembros extrarregionales (Taiwán, México, Argentina)<sup>44</sup> ha contribuido en forma significativa al fortalecimiento del capital del Banco. En efecto, el capital suscrito se incrementó a 2,000 millones de dólares; de éstos, 51% (1,020 millones) pertenece a los países regionales y 49% (980 millones) a los extrarregionales. Aun cuando aparentemente los miembros extrarregionales son respetuosos de la agenda centroamericana del Banco, es un hecho que éste ha dejado de ser una entidad exclusivamente centroamericana.

Segundo, a pesar de los esfuerzos de las autoridades del Banco, no hay un consenso sobre la nueva estrategia. En este sentido, aunque no se cues-

---

<sup>44</sup> Colombia ha aprobado su adhesión. En octubre de 1996 estaba pendiente el depósito de los instrumentos de ratificación en SICA y el pago en efectivo. Asimismo, pareciera que existe interés por parte de Chile y la República de Corea.

tiona el principio de un enfoque cada vez mayor hacia el sector privado en apoyo al modelo de orientación hacia afuera, los créditos (que algunos consideran caros) tienen plazos tales que los gobiernos enfrentan problemas en beneficiarse de ellos, por restricciones nacionales o por las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional.

En cuanto al ingreso al mercado de capitales, es importante acotar que puede resultar más complicado de lo que algunos juzgan. Pese a que el BCIE ha tomado medidas para su fortalecimiento, pareciera que la atracción de inversiones y captación de capitales en el mercado requerirá de mayores esfuerzos. Por otra parte, el BCIE se halla actualmente reestructurando las obligaciones de Nicaragua, que sumaban 534 millones de dólares al 30 de junio de 1996. Se prevé una situación similar con Honduras, cuyas obligaciones son algo superiores. Los dos países actualmente totalizan alrededor de 57% de la cartera vencida.

El proceso de modernización institucional continúa y se está implantando una reorganización. Aun así, es oportuno advertir que la proporción del personal administrativo con relación al total también sigue siendo alta (42%).

#### **f) *Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC)***

Parece existir consenso de que es una prioridad estratégica asegurar el abastecimiento de hidrocarburos, al menor costo posible, en una zona con problemas energéticos. La existencia de una instancia centroamericana que promueve el fortalecimiento de las entidades nacionales responsables de hidrocarburos y la cooperación entre éstas; el desarrollo de una política energética común; la obtención y administración de recursos; la elaboración de estudios y proyectos regionales; y el mejor funcionamiento del mercado, son todos síntomas de que se otorga un considerable valor a la acción regional.

El CCHAC se creó en 1991 durante la primera reunión del Foro Regional Energético Centroamericano (FREAC). Actualmente pasa por una etapa de organización institucional en la que su Convenio Constitutivo se encuentra en trámite de aprobación. Durante esta primera etapa de conformación su estructura organizativa es débil: su sede es rotativa, no tiene personal fijo y el Director de Hidrocarburos del país sede funge como Secretario *pro tempore*. Por otro lado, no puede recibir recursos financieros de los países miembros mientras no cuente con una figura jurídica.

Su trabajo ha sido afectado no sólo por lo reciente de su organización, sino también por la debilidad de las propias Direcciones Generales de Hidrocarburos; y los cambios frecuentes, en algunos países, de sus directores generales.

No obstante, es indudable que en cinco años de funcionamiento, los avances del CCHAC han sido significativos. La CEPAL —al fungir como Secretaría Técnica y enlace con otras secretarías o sistemas de coordinación regional— y el Banco Mundial, el BID y la Agencia Alemana de Cooperación, mediante programas para el fortalecimiento de las instancias nacionales, han colaborado indirectamente en el funcionamiento de este organismo.

### **g) Consejo de Electrificación de América Central (CEAC)**

El CEAC está conformado por las entidades públicas dedicadas a la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica. Su misión consiste en resolver problemas regionales en el ámbito de la industria eléctrica, así como promover la integración y cooperación entre los países miembros. Por otra parte, ha gestionado o canalizado importantes cantidades de recursos internacionales.

Se percibe un reconocimiento generalizado de la positiva labor realizada durante sus 16 años de existencia. Sin embargo, el CEAC actualmente enfrenta una serie de problemas derivados de su propia estructura y de los cambios que se están dando en los marcos legales y reguladores, así como de mercado del sector.

En primer lugar, el hecho de que el CEAC no cuente con una sede permanente ha provocado las siguientes consecuencias: problemas de continuidad debido al corto período de gestión del Secretario Ejecutivo, lo que implica interrumpir las actividades y trasladar los activos de un país a otro cada dos años; debilidad organizativa, a causa de que el personal no es de dedicación exclusiva, y el impacto directo de las inestabilidades políticas del organismo en la gestión de la Secretaría; debilidad financiera, puesto que la cuota que los miembros deberían de pagar (5,000 dólares) es pequeña, y en la práctica la Secretaría depende cada vez más del país sede.

Segundo, la estructura actual del Consejo, en que los Estados se encuentran representados exclusivamente por sus empresas públicas, impide aprovechar el posible aporte de las empresas privadas, que están asumiendo un papel cada vez más importante en el sector. De hecho, muchos de los proyectos e iniciativas del CEAC han sido concebidos para esquemas institucionales de carácter monopolista y público que ya no corresponden a la realidad.

Finalmente, debe mencionarse que en la mayor parte de los países de la región, en las mismas leyes de electricidad recién aprobadas o en discusión y en las empresas públicas, no existe una política específica y definida sobre la integración eléctrica regional. Esa carencia se ha reflejado en la dinámica observada en el CEAC y en el poco protagonismo que se le ha asignado en la

promoción del Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional, instrumento que sentará las bases para la futura integración eléctrica regional.<sup>45</sup> Queda por definir el papel que jugará el CEAC dentro del nuevo mercado eléctrico regional.

#### ***h) Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)***

La COCATRAM fue creada en 1980, pero durante muchos años únicamente contó con la participación activa de tres países. En 1991 se modificó la constitución y, en respuesta a la situación previa de cierto desorden e irregularidad, se emprendió una reorganización administrativa que, entre otras cosas, implicó un cambio casi completo del personal.

Durante tres años se dedicó a la organización interna. En 1994 se comenzaron a ampliar las actividades, que abarcan ahora desde la proposición de políticas marítimas hasta la elaboración de estudios específicos en materia de transporte multimodal, cabotaje, optimización de puertos, simplificación de trámites y documentación, modernización de la seguridad portuaria, legislación marítima, capacitación, cooperación técnica y financiera. La COCATRAM brinda asistencia técnica a las empresas portuarias y sirve de Secretaría Permanente de la Reunión de Empresas Portuarias del Istmo Centroamericano (REPICA), que aprobó en 1995 un Plan de Acción Quinquenal.

Todo indica que esta entidad ha logrado adquirir un prestigio entre las empresas portuarias, ya que las contribuciones de éstas no tienen atrasos significativos y además han aceptado incrementar sus aportaciones. De hecho, parece haberse generalizado el sentimiento de que era necesaria una cierta expansión administrativa para poder cubrir efectivamente las funciones encomendadas, por medio del aumento de su personal (a la fecha únicamente trabajan en la sede 17 personas) y el establecimiento de representaciones en los diferentes países. En estas condiciones, el Directorio ha autorizado la contratación de técnicos adicionales para atender las nuevas necesidades en materia de transporte multimodal, desarrollo naviero, documentación e informática, planificación y seguimiento de proyectos.

Se debe recalcar que el caso de COCATRAM es especial en términos de financiamiento por los países. Las contribuciones no provienen de los go-

---

<sup>45</sup> Un borrador de este tratado fue aprobado a nivel de las seis empresas públicas de electricidad en Copán, Honduras, el 27 de septiembre de 1996. Posteriormente será sometido a la aprobación de los poderes ejecutivo y legislativo de los seis países del Istmo Centroamericano.

biernos centrales sino de las entidades autónomas portuarias, basándose en la aplicación de una tasa portuaria cobrada a las naves que movilicen carga en los puertos de los países del Istmo, equivalente a 0.05 dólar por tonelada métrica movilizada, excepto petróleo y banano, o de la aplicación de mecanismos de financiamiento que cada gobierno determine. Siendo las contribuciones iguales por país (65,512 dólares en 1995; 105,745 dólares en 1996), es evidente que no se está aplicando la tasa portuaria acordada como tal, sino que los países aportan de acuerdo con las necesidades de la COCATRAM. Existen países que sí cobran la tasa portuaria pero que guardan en «fondos en custodia» la diferencia entre sus aportaciones y lo que recolectan, como es el caso de El Salvador, mientras que Honduras nunca ha reportado tales fondos. Los fondos excedentes de Costa Rica fueron usados en ese mismo país para realizar un estudio y el resto fue acreditado al pago de la tercera cuota (tercer trimestre) de 1996. Vista la liquidez que en cierto momento la COCATRAM pudiese tener, los Ministros de Transporte aprobaron una transferencia de su presupuesto a la SIECA por la suma de 15,000 dólares para efectuar un estudio de transporte.

**i) *Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA)***

Los servicios de navegación aérea constituyen uno de los casos más señalados en que los beneficios del establecimiento de una entidad común entre países pequeños son evidentes. De hecho, la COCESNA fue creada en 1960 precisamente porque los países individuales no podían ofrecer las instalaciones y servicios que exigía el Convenio de Chicago, y por esta razón firmaron un convenio al amparo de la Organización Aviación Civil Internacional (OACI). La OACI sigue considerando que la COCESNA representa un modelo de cooperación regional, sobre todo porque el desarrollo de nuevas tecnologías basadas en el uso de satélites hace todavía más necesario el trabajo conjunto. En el caso de países pequeños como los centroamericanos, la adquisición por separado de los componentes involucrados en el nuevo sistema sería no sólo enormemente costoso sino también técnicamente innecesario, dado el alcance geográfico de los equipos.

Ultimamente, sin embargo, se han planteado interrogantes acerca del papel de la Corporación, a tal grado que un país parece contemplar su retiro. Se alega que las tarifas son altas, pero un esfuerzo preliminar en comparación con países vecinos no valida esta afirmación, y en todo caso la estructura de las tarifas parece favorecer a los vuelos intracentroamericanos. Con pocas excepciones, el personal de la COCESNA es del país sede, al igual

que otros organismos centroamericanos, lo que aparentemente da lugar a algunas preocupaciones.

En realidad, el problema fundamental parece ser que algunos países, ante presiones fiscales, han querido obtener una parte de los cobros que actualmente recibe la Corporación por sus servicios (se autofinancia a base de éstos). En particular, un país sostiene que está perdiendo una cantidad importante de dinero. Puesto que un porcentaje alto de los vuelos internacionales entre Centroamérica y el resto del mundo pasan por su espacio, pareciera que se percibe la posibilidad para dicho país de cobrar los cargos correspondientes, en lugar de dejar que vayan a la entidad regional.

Sería conveniente aclarar las razones de este cuestionamiento, y establecer abiertamente cuál sería la viabilidad técnica y financiera, así como el deseo real de abandonar un servicio común de navegación aérea entre los países centroamericanos.

#### **j) Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA)**

La COMTELCA fue creada en 1966 para coordinar el establecimiento y administración de un servicio de telecomunicaciones entre los países. De acuerdo con el Protocolo de agosto de 1995 al Tratado de Telecomunicaciones, su misión sigue siendo «armonizar las regulaciones de los países, administrar los Sistemas de Telecomunicaciones y dictar las resoluciones con carácter de cumplimiento obligatorio para sus miembros» (art. 3). Esto comprende la planificación y operación de un moderno sistema de telecomunicaciones, incluyendo la estructuración de tarifas.

Solamente dos países han ratificado el Protocolo hasta la fecha. Los procesos de privatización que se están dando, y la separación de los entes reguladores de las partes operativas, han llevado a cuestionar el papel de la Comisión. Existe una fuerte tendencia para que la COMTELCA abandone la parte operativa y se concentre en los aspectos de política y regulación del sector. Todos los proyectos regionales en marcha (sistema de videoconferencias, cable de fibra óptica, cable submarino, posgrado en gerencia avanzada de telecomunicaciones) están siendo cuestionados y han sido detenidos. La aportación anual por país que aprueban las empresas nacionales ha bajado de 173,000 dólares en 1995 a 133,000 dólares en 1996, y se espera que sea de 83,000 dólares en 1997.

Un Grupo *ad hoc* establecido por la Junta Directiva ha comenzado a estudiar la transformación de la COMTELCA en una Unión Centroamericana de Telecomunicaciones, en la que participen tanto operadores como entes reguladores.

Si bien no hay desacuerdo sobre la importancia de mejorar las comunicaciones internacionales en Centroamérica y de desarrollar la infraestructura común, parece que subsisten diferencias respecto de la forma de lograrlo. Por un lado, se tiene la visión de la Comisión como reguladora y facilitadora de alianzas y proyectos conjuntos entre empresas privadas. Por otro, la visión de la COMTELCA como responsable de proyectos comunes como parte del proceso de integración centroamericana.<sup>46</sup>

El papel futuro de la Comisión como entidad pública que vaya mas allá de la función de regulación y coordinación de normas, se puede sustentar entre otros en los argumentos siguientes:

i) Dudas sobre el interés de las empresas privadas en las dimensiones sociales de la telecomunicaciones (telemedicina, teleeducación, servicios de socorro);

ii) La certificación de equipos, aprovechando las especializaciones y economías de escala que ofrecen los laboratorios de la COMTELCA;

iii) La necesidad de arbitraje (por ejemplo, en la coordinación de interferencias), y

iv) La necesidad de un foro para definir posiciones regionales ante foros internacionales.

El análisis de las funciones de la Comisión es una tarea de alta complejidad técnica y de sensibilidad política. Se requeriría un trabajo separado con la participación de expertos especializados para llegar a conclusiones sobre el tema.

### **k) *Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)***

La CTCAP es en esencia un mecanismo de coordinación entre las autoridades nacionales de ciencia y tecnología. En los años noventa la institucio-

---

<sup>46</sup> Al respecto, llama la atención el hecho de que el proyecto de fibra óptica fuera un mandato de los presidentes en la cumbre de Guácimo en 1994. Sin embargo, al tener en cuenta la óptica política, es pertinente leer las frases correspondientes de la declaración presidencial: «al reconocer que las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías juegan un papel de vital importancia en los esfuerzos por aumentar la competitividad de la región, instruimos a las instituciones nacionales de telecomunicaciones a presentar en un plazo de 90 días un proyecto tendiente a interconectar mediante una red de fibra óptica a los países centroamericanos».

nalidad nacional en cada país se ha fortalecido con la creación de varios Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología, lo que en principio otorga a la CTCAP un mayor potencial de coordinación.

La Comisión ha mantenido una fuerte relación con la Organización de los Estados Americanos (OEA) (de hecho, fue establecida por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura), con la que organiza dos reuniones al año. En sus dos décadas de existencia, ha desarrollado varias propuestas de proyectos de inversión en ciencia y tecnología, con frecuencia orientados a obtener recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta labor no ha sido fructífera hasta ahora. Sin embargo, la Comisión ha posibilitado la cooperación de varios organismos internacionales con Centroamérica, y en este sentido ha cumplido con una importante tarea de enlace.

La secretaría es casi virtual. No tiene funcionarios permanentes, la sede es rotativa, y corresponde al país que ocupe la presidencia, que cambia cada dos años.

En rigor, no hay motivo posible de preocupación con respecto a la absorción de recursos. Por el contrario, se trata más bien de considerar la opción de fortalecer la CTCAP, y de aclarar los papeles respectivos de la CTCAP y el ICAITI, dentro de una estrategia regional sobre la tecnología.

Los problemas del desarrollo tecnológico en Centroamérica han sido fundamentalmente una escasez de recursos financieros, un diseño poco eficaz de coordinación regional y una falta de demanda tecnológica por parte de las empresas. Este último problema parece haberse revertido en los años noventa debido a la apertura comercial, que intensificó la competencia internacional en los mercados domésticos y acentuó la necesidad de penetrar nuevos mercados. El mayor interés del sector privado en el desarrollo tecnológico se refleja en la creación de varias organizaciones de asistencia técnica, algunas coordinadas a nivel regional en el CAISNET (Central American Industrial Support Network). También el CEGESTI (Centro de Gestión Tecnológica Industrial) y el CEFOF (Centro de Formación de Formadores), ambos en Costa Rica, son importantes antecedentes de un nuevo estilo de abordar el problema, con una importante coordinación entre el sector público y el privado. Ambos centros tienen capacidad para atender demandas regionales.

En este contexto, convendría evaluar la posibilidad de otorgar a la CTCAP recursos propios para orientar el desarrollo tecnológico en la región; por ejemplo, mediante la creación de un Fondo Centroamericano de Desarrollo Científico y Tecnológico que se utilizara para contratar servicios tecnológicos de importancia regional en diferentes laboratorios y centros de investigación.



### 1) *Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)*

El ICAITI se creó en 1955 con objeto de atender la prestación de asesoría en la instalación de nuevas industrias; la provisión de información tecnológica al sector público y privado; el desarrollo de productos y procesos por medio de la investigación aplicada y la formulación de normas de calidad de productos centroamericanos.

El ICAITI cuenta actualmente con una importante capacidad en el área de metrología, análisis de productos, normalización y control de calidad. El instituto utiliza esta capacidad para ofrecer asistencia integral a empresas, entre otras para alcanzar normas ISO. También efectúa una labor de investigación y desarrollo en varias áreas. Actividades de interés se han realizado en conservación energética y reducción de fuentes de contaminación, entre otros campos.

Ahora bien, su particular estilo de desarrollo, y principalmente su fuerte concentración en Guatemala, ha implicado una serie de problemas. Los gobiernos de otros países no siempre han aportado las cuotas obligatorias; la precaria situación financiera ha significado una disminución en la calidad del trabajo; la credibilidad del instituto con el sector privado se ha visto erosionada.

En consecuencia, el ICAITI enfrenta dos problemas graves actualmente: una crisis financiera que amenaza su supervivencia, e incertidumbres extendidas en Centroamérica en cuanto a su futuro papel en la nueva agenda centroamericana.

Los países miembros no han cumplido con las aportaciones ordinarias, que se han acumulado por un monto de más de 6 millones de dólares (aunque han sido más puntuales en pagar las cuotas a cuenta de servicios).

Entre 1991 y 1995 el ICAITI reportó déficit presupuestarios anuales que, acumulados, suman 2,120,000 dólares. Estos déficit se financiaron con anticipos de fondos para proyectos específicos, provisiones no efectuadas, préstamos locales y regionales y llamamientos de cuentas por pagar. Al 30 de septiembre de 1996 los saldos por pagar de préstamos locales y regionales ascendían a 1,697,800 dólares, como se detalla a continuación.

	Dólares
<b>Total</b>	<b>1,697,800</b>
Préstamos banca local	325,000
Préstamos financiera local	275,000
Préstamos BCIE (aval Costa Rica)	800,000
Intereses en mora con el BCIE	109,400
Fondo Fideicomiso BCIE/AID	188,400

Sin embargo, el análisis realizado sugiere que parte de la crisis se debe también a fallas en la gestión de la institución (y en su supervisión). Por ejemplo, el ICAITI tiene ingresos sustantivos por servicios que presta al sector privado. De 1990 a 1995 estos ingresos sumaron 3,623,700 dólares. En caso de haberse incorporado todos los costos indirectos no imputados, el ICAITI habría obtenido de 1991 a 1995 la suma adicional de 1,019,000 dólares por los servicios prestados al sector público y privado.<sup>47</sup>

En 1996 el ICAITI ha suprimido plazas. En enero la sede tenía 123 plazas y 10 en las delegaciones; el 10 de octubre las plazas eran 106 en la sede y ocho en las delegaciones. Se propone que el 31 de diciembre de 1996 el personal total ocupe 83 plazas en la sede y cinco en las delegaciones. Así, se suprimirían 18 puestos profesionales, 19 administrativos y ocho técnicos. No obstante, la relación de personal administrativo con el profesional parece todavía muy alta (29/36 o sea 80.5%). Aun tomando en consideración el personal técnico, la relación será de 29 a 59, es decir, casi 50%, lo cual es todavía relativamente elevado. Parece difícil explicar por qué el ICAITI no racionalizó su personal antes de 1996, ya que sus dificultades financieras datan de varios años.

### *m) Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)*

El ICAP fue creado con la misión de apoyar la modernización de las administraciones centroamericanas en el marco del proceso de integración regional por medio de la capacitación, formación y consultoría.

En décadas pasadas, el ICAP ocupó un lugar de prestigio y excelencia en el esquema institucional centroamericano. En los últimos años, en cambio, este organismo ha caído en una situación de debilidad y aislamiento, e incierta en cuanto a sus finanzas.<sup>48</sup>

Los ingresos efectivos se han ido reduciendo, provocando una contracción de las actividades de la institución. Aun así, en los últimos años se

---

<sup>47</sup> Por otra parte, el ICAITI contabiliza en su presupuesto ordinario los aportes de los organismos regionales para llevar a cabo proyectos específicos, que sumaron 3,913,000 dólares de 1990 a 1995. Es decir que, según su Departamento Financiero, no tiene contabilidades aparte. Los consultores y técnicos aparecen listados como personal de planta si sus contratos superan el año.

<sup>48</sup> Al ICAP se le adeuda unos 2 millones de dólares por cuotas no pagadas, sin incluir la deuda acumulada por Costa Rica por concepto de alquiler, pero la mora data de muchos años y sería poco realista esperar que la cancelaran en estos momentos. Por otro lado, el ICAP tiene deudas acumuladas de 620,706 dólares con el BCIE (333,750 en principal y 286,956 en intereses vencidos) a causa de créditos otorgados en 1978 y 1980.

aprecia cierta tendencia al aumento de los gastos de la dirección y de las áreas administrativas.

Por otra parte, las encuestas realizadas sugieren que existe un debate generalizado con respecto al papel que desempeña el ICAP. Las razones son múltiples, pero algunos factores aparecen manifiestos.

En parte debido a los problemas financieros con los gobiernos, el ICAP ha entrado en una creciente dependencia de la cooperación internacional y de la venta de servicios, lo que ha ejercido un efecto no siempre claro en el fortalecimiento de sus funciones esenciales ante los gobiernos, las cuales se volvían cada vez más difíciles de percibir.

En los últimos años, el ICAP no logró consolidar un área fuerte de capacitación especializada de funcionarios en administración pública, o en temas relacionados con la integración regional, a niveles superiores de los que se ofrecían a escala nacional. Se dedicó, por ejemplo, a desarrollar maestrías (mientras que esta actividad correspondería más bien a las universidades, algunas de las cuales han tenido avances importantes en este campo en los últimos años) y a ocuparse excesivamente del sector salud, en particular.

Al mismo tiempo, las dificultades financieras, junto con problemas de índole interna, llevaron a que una gran proporción de los profesionales más calificados abandonaran el instituto. En lugar de ser visto como un organismo más avanzado que los países y servir de centro de excelencia y de vanguardia, se le consideró más bien un poco atrasado en el conocimiento.

Frente a esta situación, finalmente, se mostró poco activismo y creatividad en la búsqueda de soluciones. Hubo un repliegue y dependencia de proyectos extrarregionales.

#### ***n) Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)***

El OIRSA cumple diversas funciones que son esenciales tanto para el comercio intrarregional como para la inserción de Centroamérica en el comercio internacional; además, parece gozar de una imagen bastante positiva en los países.

Ofrece tratamientos cuarentenarios por medio de su Servicio Internacional de Fumigación (SIF, ahora Servicio Internacional de Tratamiento Cuarentenario). La utilización de este servicio es obligatoria. De acuerdo con el OIRSA, esto se debe no solamente a consideraciones de credibilidad y calidad de los servicios, sino también al hecho de que el OIRSA reinvierte parte de los recursos que recibe: por ejemplo, en el apoyo que presta a los

gobiernos para combatir situaciones de emergencia, o en acciones de capacitación y adiestramiento de inspectores.

El OIRSA está trabajando en colaboración con otros organismos en la armonización regional de normas y procedimientos.

Por otra parte, está desarrollando tareas de certificación y reconocimiento de profesionales, en particular de las personas que formarán el *pool* de expertos técnicos escogidos por la Comisión Técnica, que tratará las controversias que se presenten entre países.

Una de las tareas clave del OIRSA es el apoyo a las capacidades nacionales para la aplicación de acuerdos y normas internacionales. Cabe subrayar la existencia de un déficit que posiblemente esté creciendo en este campo. Se señala (por ejemplo, en cuanto a los servicios veterinarios) una contradicción entre, por un lado, el adelgazamiento del Estado en aras de una mayor eficiencia y, por ende, una mayor competitividad nacional; y por otro, el impacto negativo de este proceso en la capacidad nacional de ejecutar eficazmente los acuerdos internacionales y hacer cumplir las normas que permitan participar del comercio. La primera prioridad en el Plan Operativo Anual de 1996 es apoyar a los ministerios nacionales en los procesos de modernización de sus servicios oficiales de sanidad agropecuaria, y fortalecer el desarrollo puntual de acciones agrosanitarias calificadas.

La organización es casi autónoma desde el punto de vista financiero (aunque recibe cuotas anuales de 45,000 dólares por país, 95% del presupuesto proviene de sus actividades por medio del Servicio Internacional de Fumigación) y parece razonablemente sólida y eficiente.

El Plan Operativo 1996 contempla un programa de modernización institucional de la propia organización, incluyendo el establecimiento de una Unidad de Información con personal profesional, modernización de la Unidad de Planificación, implementación de una Unidad de Comunicación y una Unidad de Análisis de Riesgos, además de un programa para aumentar la eficiencia en la Dirección de Administración.

### ***o) Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)***

Esta Secretaría, que ha sustituido a la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS) a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Integración Social (TIS), todavía se encuentra en el proceso de organización física en Panamá y de consolidación de su lugar en el sistema centroamericano.

De acuerdo con el TIS, sus funciones son velar a nivel regional por la correcta aplicación del Tratado y los demás instrumentos y decisiones, rea-

lizar las tareas que el Consejo de Integración Social le encomiende, y servir de enlace de las acciones de las otras subsecretarías del sector.

Como ya se señaló, el social es un «subsistema» en consolidación, a pesar de la estructura formal relativamente precisa creada por el TIS. De todos modos, los objetivos específicos de una acción regional en materia social no están bien determinados, aunque ahora parece posible acordar un documento general sobre una Política Social Regional. Naturalmente, esto ha tenido consecuencias para la definición de la misión de la Secretaría. Por otra parte, en el área de salud ya existe una presencia predominante de la OPS (con la cual se firmó un Acuerdo de cooperación en mayo de 1996).

La Secretaría comenzó a operar en marzo de 1996, y desde entonces ha enfrentado diversos problemas. Apenas está comenzando a recibir las primeras contribuciones de los gobiernos, en parte debido al hecho de que dos países todavía no habían ratificado el TIS y Nicaragua lo hizo recién el 1º de agosto de 1996, lo que ha impedido la transferencia de fondos en estos casos. Sin embargo, la SISCA ha podido funcionar con la cuota de Panamá y el apoyo financiero de Taiwán.<sup>49</sup> Por otra parte, diversos motivos parecieran haber impedido que se establezca una relación de plena interacción entre el Secretariado y los Ministros.

***p) Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE)***

El CAPRE ha sido reconocido como ente rector del agua potable y saneamiento en el marco del SICA. Se señalan como contribuciones del CAPRE, a escala regional, la racionalización de los recursos técnicos de la región, la ejecución de programas regionales, el apoyo en caso de desastre y la normalización de equipos, repuestos y materiales.

Las percepciones recogidas en los países son positivas. Se destaca el valor de las consultorías, los servicios de información y programas de capacitación, y se resalta la importancia de las tareas de normalización. Además, se aprecia la forma en que el CAPRE interactúa con las empresas y otras organizaciones en la región. De hecho, se sugiere que su dinamismo depende del de sus miembros nacionales, y que su eficacia está determinada en par-

---

<sup>49</sup> China I («Fortalecimiento del subsistema social de la integración centroamericana», por un monto de 200,000 dólares); China II («Fortalecimiento de la Secretaría de Integración Social Centroamericana», por un monto total solicitado de 1,204,170 dólares).

te por las capacidades y diversidad de los organismos nacionales que coordina y la necesidad de conciliar las políticas municipal, nacional y regional en materia de agua. También se apunta que el seguimiento de los proyectos podría ser más riguroso, si no existiera la limitación de recursos económicos.

Es preciso formular dos observaciones institucionales relevantes para el presente estudio. Primero, la realidad es que el trabajo de CAPRE se apoya en gran medida en un proyecto de la agencia alemana GTZ. La sede fue establecida mediante un convenio con la GTZ, que sigue siendo la fuente de la mayor parte de los proyectos. Segundo, el CAPRE aboga por una clara delimitación de funciones en lo que respecta al sector agua.

#### **q) Consejo Centroamericano de Institutos de Seguridad Social (COCISS)**

El COCISS fue fundado en octubre de 1992 por los propios Institutos de Seguridad Social. Los presidentes lo reconocieron en la XII Cumbre en Panamá, declarando que «*acogen con beneplácito la creación del Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social*». <sup>50</sup> En parte debido a la experiencia negativa en el pasado de una secretaría con sede permanente, se optó por una secretaría rotativa sin institucionalización alguna.

Se ha logrado dar un nuevo marco formal para la concertación de acuerdos sobre temas básicos, como el tratamiento recíproco de casos de emergencia, que ya habían sido objeto de acuerdos bilaterales en el pasado. Sin embargo, debido en parte al hecho de que los institutos nacionales no se encuentran en condiciones de apoyar materialmente trabajos conjuntos, la definición de la agenda de reuniones en este campo parece estar en la práctica en manos de la OPS. Como consecuencia, los esfuerzos conjuntos en el marco del COCISS se limitan a la esfera de la salud, aunque la seguridad social es mucho más amplia.

Se sugiere en algunos lugares llenar la necesidad de un foro regional que permita un intercambio y cooperación entre los países en todos los aspectos de la seguridad social, y que fomente una reflexión amplia y un eventual replanteamiento conceptual con respecto a esta dimensión clave del desarrollo social centroamericano.

---

<sup>50</sup> Declaración de Panamá, 11 de diciembre de 1992, numeral 26 (cursivas de los autores).

**r) Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)**

El INCAP, que se ocupa de la solución de los problemas alimentarios o nutricionales de la región, es por un lado parte del sistema interamericano. A solicitud de los Ministros de Salud, la OPS se encargó del Instituto en 1949. El INCAP funciona como uno de los dos centros especializados de nutrición que mantiene la OPS en las Américas. Con la aparición del SICA, la OPS pidió al INCAP que la representara ante el SICA. La OPS es miembro del Instituto en su propio nombre, e integra el Consejo Directivo junto con los Ministros de Salud de los países del Istmo. La OPS aporta alrededor del 40% del presupuesto total.

Por otra parte, el INCAP es reconocido como una «institución» centroamericana. Figura explícitamente en el Tratado de Integración Social y recibe mandatos presidenciales: en especial, asume la responsabilidad del programa de Seguridad Alimentaria Nutricional, que constituye un eje importante en la nueva agenda centroamericana.

Con todo, esta dualidad no ha sido motivo de grandes problemas. Actualmente se está revisando el documento constitutivo que deberá, entre otras cosas, especificar más las formas de coordinación con el SICA y de administración por la OPS.

Es importante recordar que el INCAP ha pasado por un proceso de grandes cambios desde la década de los ochenta. En 1989, finalizando la época del flujo masivo de recursos externos a Centroamérica (el INCAP recibió unos 17 millones de dólares), se desempeñaban unas 600 personas en el INCAP, ubicadas principalmente en la sede en Guatemala, desde donde realizaban misiones a los otros países. Se criticaba el enfoque tanto de la investigación como de la cooperación, alegando que no correspondía a las necesidades de los países.

El INCAP ha ido adoptando un enfoque descentralizado, basado en acciones e investigación de aplicación concreta, realizadas de acuerdo con prioridades discutidas por los países. Los comentarios recibidos al respecto en los países sugieren que este cambio se aprecia bastante.

El personal ha ido disminuyendo constantemente, de 248 en 1992 a 201 en 1993, 183 en 1994, 121 en 1995, y 98 en 1996. Se ha mejorado la proporción de servicios técnicos frente a los profesionales, así como el número de profesionales con títulos superiores, pero se ha mantenido una fuerte presencia de guatemaltecos entre el total de personal (84% en 1992, 83.56% en 1995).

Finalmente, se debe mencionar que la auditoría externa realizada sobre el período 1994-1995 constata una mejora satisfactoria, lograda por efecto de

las iniciativas adoptadas para asegurar su situación financiera ante las insuficiencias señaladas en el presupuesto ordinario de 1993-1994.<sup>51</sup>

**s) *Secretaría Ejecutiva-Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD)***

La Secretaría Ejecutiva de la CCAD es la entidad regional coordinadora, catalizadora, facilitadora y promotora en el área del medio ambiente, que además debería dar seguimiento a los compromisos adquiridos y asegurar que el área ambiental sea tomada en cuenta de manera adecuada en el desarrollo de cualquier política. Sus tareas de coordinación ya han sido comentadas en una sección anterior.

La Secretaría goza de una imagen positiva en Centroamérica y se la caracteriza en las apreciaciones por su dinamismo y eficacia, además por prestar buenos servicios de coordinación e información. Cuenta con 12 personas en su nómina (Secretario Ejecutivo, cinco profesionales y seis administrativos). A pesar de que no todas las cuotas de los Estados Miembros han sido pagadas —la acumulación de cuotas no pagadas alcanza 189,070 dólares—, el desarrollo de la Secretaría y los proyectos regionales no se han visto afectados, ya que estos últimos se financian con aportaciones de diferentes agencias internacionales o gobiernos extranjeros.

De hecho, la CCAD está canalizando una cantidad muy importante de recursos internacionales, debido al aumento general del interés por aunar esfuerzos para proteger el medio ambiente y los recursos naturales. Entre 1993 y 1996 la CCAD ha gestionado una totalidad de casi 35 millones de dólares (incluyendo diversos proyectos plurianuales que no han comenzado todavía).

En este marco, se aduce con frecuencia la necesidad de fortalecer la institución y de planificar a corto y mediano plazo, así como de tomar en cuenta los costos causados a las organizaciones nacionales al hacer compromisos o proyectos regionales. Cabe señalar que, teniendo en cuenta la importancia fundamental de la coordinación intersectorial para el logro de los objetivos ambientales, la propia Secretaría ha manifestado la opinión de que sería benéfico contar con una secretaría unificada.

---

<sup>51</sup> Al 31 de julio de 1996, las cuotas pendientes de pago por los países sumaban 540,025 dólares. El Salvador, Guatemala y Panamá estaban al día. El monto acumulado por Belice es de 18,700 dólares; por Nicaragua, de 255,327 dólares; por Costa Rica, de 183,550 dólares, y por Honduras, de 82,448.



**t) Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)**

El CEPREDENAC se originó en 1988 como una iniciativa propia de 17 entidades nacionales centroamericanas vinculadas a la prevención de los desastres. El primer plan de acción, «Proceso de Reducción de los Desastres Naturales en América Central», financiado por la cooperación sueca, fue ejecutado por las entidades en un plan interinstitucional.

Su formalización en un marco intergubernamental tuvo lugar solamente en octubre de 1993 mediante la firma de un Convenio Constitutivo por los seis Cancilleres en Guatemala. En esta oportunidad los Presidentes expresaron su decisión de «fortalecer las instituciones nacionales coordinadoras de las gestiones de prevención, atención y mitigación de desastres con el apoyo del CEPREDENAC, y su recomendación de que se ejecutara un Plan Regional para la Reducción de Desastres. Con la ratificación del Convenio por los seis países en 1995, el Centro se trasladó de Guatemala a Panamá.

El financiamiento por parte de los países centroamericanos sólo comenzó en 1996. Se acordó un presupuesto básico de 240,000 dólares, que pasaría a ser cubierto exclusivamente por los países mediante un proceso escalonado entre 1996 y 1998.

De acuerdo con los documentos del Centro, las acciones «intrínsecas al mandato regional», que se cubrirían en este Plan de Acción Regional, o Programa Regular, serían la «promoción y cooperación regional» y la movilización de recursos externos.

Parece haber un cierto consenso respecto de las posibles ventajas de contar con una entidad regional especializada que ofrezca el intercambio de datos, la capacitación especializada, la cooperación para la elaboración de proyectos, así como la promoción y desarrollo de las instancias nacionales. En algunos países se manifiesta una evaluación positiva de los cursos y otras acciones realizadas. Sin embargo, se reconoce ampliamente que todavía no está claro el papel del CEPREDENAC, ni con relación a las entidades nacionales, ni con las otras instituciones regionales.

**u) Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH)**

Dentro del «subsistema ecológico», el sector del agua es el que más requiere un enfoque global que permita asegurar el tratamiento integral de este recurso en todas sus dimensiones (riego, agua potable, generación de energía, contaminación, desastres etcétera). Esta visión ha ido cobrando fuerza en las Américas en los últimos años, manifestándose en el establecimiento de

entidades nacionales que engloban el recurso, con apoyo de la OEA y del BID.

Actualmente se está discutiendo en qué forma sería necesario y conveniente estructurar este enfoque integral en Centroamérica, considerando la existencia de organizaciones centroamericanas que ya trabajan en esta esfera.

Desde 1966 existe un Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), basado en decretos ejecutivos de los países. Su misión ha sido gestionar el financiamiento y ejecución de proyectos relacionados con todas las acepciones del recurso agua, con objeto de fortalecer las políticas e instituciones nacionales, mejorar el manejo de la demanda integral del agua a través de mecanismos reguladores y económicos, apoyar el manejo de los recursos trasfronterizos, y promover la cooperación internacional. Por el hecho de ser únicamente una organización facilitadora, el trabajo técnico corresponde a las Comisiones Nacionales de Recursos Hídricos, en los países en donde esta instancia existe, o a otras instituciones nacionales relacionadas con el tema. Los países deben pagar una cuota anual de 9,000 dólares.

Durante sus 30 años de acción, el CRRH ha formado una significativa base de datos y ha logrado una buena reputación entre las organizaciones nacionales con las que colabora.

No obstante, el CRRH está enfrentando problemas. Primero, no cuenta con un convenio constitutivo, lo que ha significado que su estructura organizativa sea relativamente débil, puesto que el no tener personería jurídica obstaculiza su capacidad de captar recursos financieros internacionales. Segundo, afronta una fuerte dificultad financiera debido a que los países no pagan las cuotas. Tercero, está conformado por entidades nacionales que en algunos casos no disponen de la inserción política ni de recursos materiales necesarios para cumplir con el papel que se espera en la promoción del nuevo enfoque y la realización de proyectos específicos.

El Comité ha recibido un apoyo consistente de la OEA, que lo ha nombrado Punto Focal en el marco de la Red Interamericana de Recursos Hídricos. En la actual situación, se está analizando un proyecto de Plan de Acción Centroamericana para el Desarrollo Integral de los Recursos Hídricos, con el apoyo técnico de la OEA y el apoyo técnico y político de la CCAD. Este plan sugiere la constitución en cada país de una Autoridad del Agua, y la definición de políticas y principios para el manejo de los recursos en la región. En este enfoque casi todos los organismos regionales posibles tendrían un lugar, y el CRRH ocuparía una función central, consolidando las actuales.

El CRRH propone establecer, por medio de un Convenio Constitutivo, un Consejo Centroamericano con jerarquía ministerial, además de instaurar en todos los países Comités Nacionales del CRRH.

En apariencia, las funciones que cumple el CRRH son consideradas válidas y probablemente necesarias en el marco del nuevo enfoque integral en el sector agua. Sin embargo, permanece abierta la pregunta sobre la conveniencia y necesidad de que estas funciones sean cumplidas por un nuevo organismo regional, ya que la organización y ejecución sustantivas necesariamente se dan a nivel nacional, y las labores de diseño conceptual y visión estratégica serían atendidas con suficiencia a nivel internacional.

Valdría la pena, por lo tanto, explorar posibles formas alternativas de consolidación de las funciones del CRRH en el marco de la cooperación interamericana.

**v) *Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC)***

La Coordinación Educativa Centroamericana fue creada en 1975. De acuerdo con el Convenio Constitutivo de 1982, en el que se incorporó la dimensión cultural, la CECC tiene la finalidad de intensificar las relaciones entre los pueblos del área centroamericana por medio de la cooperación permanente y la ayuda mutua en estos campos, para propiciar el desarrollo integral de los países miembros y reafirmar la identidad cultural de los países y de la subregión. Sus modalidades debían incluir la coordinación de las entidades oficiales, la organización de reuniones, el respaldo a las medidas legales de los países para preservar el Patrimonio Cultural, la facilitación de intercambios, y el respaldo a la protección de la propiedad intelectual.

Sin embargo, no fue sino hasta principios de los años noventa que se comenzó a reactivar la CECC. Este proceso incluyó una reestructuración de la Secretaría General y un aumento de las cuotas por país de 10,000 a 15,000 dólares (divididos entre los dos ministerios o direcciones correspondientes en cada país).

Desde sus inicios, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha dado un importante apoyo. La Secretaría ha gestionado diversos proyectos con financiación internacional para apoyar el objetivo de erradicar el analfabetismo antes del año 2000, tales como la formación de maestros para la educación primaria y la utilización de nuevos materiales y técnicas de alfabetización. Entre otros proyectos, figuran la educación para desastres y la reducción de la vulnerabilidad de la estructura escolar, así como el desarrollo de un régimen común centroamericano de derechos de autores.

La Secretaría, que es pequeña, es eficiente en los aspectos administrativos de la organización de reuniones y del seguimiento de decisiones. Tam-

bién parece haber logrado una compatibilidad adecuada entre la agenda ministerial y la agenda presidencial.

Muestra un claro dinamismo con respecto a las reuniones y actividades. De hecho, algunos consideran que el ritmo de reuniones es excesivo y que falta una mayor capacidad para tener en cuenta las necesidades y posibilidades, sobre todo a nivel nacional.

#### *w) Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)*

El CSUCA, creado en 1948, es el más antiguo entre los organismos regionales. Actualmente reúne 13 universidades públicas de siete países. Estas universidades realizan los aportes que constituyen el presupuesto operativo de la Secretaría Permanente.

El CSUCA ha pasado por diversas etapas en su historia, incluyendo algunas fases recientes caracterizadas por graves problemas financieros y otros. Su programa actual se basa en el Segundo Plan de Integración Regional de la Educación Superior (PIRESC II).

Por un lado, se busca un fortalecimiento de la educación superior en Centroamérica, y un apoyo al proceso de integración mediante las relaciones entre universidades. Se pretende crear una estructura operativa compuesta por Sistemas Universitarios Regionales, Redes Académicas Regionales, Convenios Universitarios Regionales, y Áreas de Trabajo. Dichas áreas incluyen un sistema de evaluación de calidad y acreditación universitaria que permita mejorar la calidad académica y flexibilizar el reconocimiento de diplomas y el ejercicio de profesiones, el desarrollo de carreras y posgrados regionales.

Por otro lado, el objetivo es contribuir al desarrollo regional en un sentido más amplio mediante el establecimiento de una nueva relación entre las universidades y la sociedad centroamericana.

Los comentarios recibidos sobre este organismo han sido mixtos. Sugieren que el CSUCA todavía no ha logrado superar las consecuencias de las crisis pasadas en términos de su imagen, y por otra parte, que sería conveniente identificar nuevas formas de apoyo a las universidades nacionales, además de desarrollar las comunicaciones y acuerdos interuniversitarios.

## 4. La Coordinación Nacional de la Agenda Centroamericana

En todos los países las Cancillerías ejercen un papel de liderazgo más o menos claro (aunque aparentemente no siempre conocido) en cuanto a la definición de la política nacional sobre la agenda centroamericana en su conjunto. Además, tienen la responsabilidad en la parte política. Los ministerios de economía asumen la responsabilidad con respecto a la integración económica. La dirección nacional en cuanto a la parte social también parece relativamente determinada, aunque, como ya se señaló, los Gabinetes Sociales funcionan con diferentes niveles de eficacia e importancia en los países.

A continuación se formulan algunas observaciones sobre la coordinación nacional para la integración en cada país. Valga observar que en los parámetros del presente programa no se ha pretendido realizar un análisis detallado de estas importantes dimensiones de la institucionalidad centroamericana, mucho menos ofrecer recomendaciones específicas; sólo se aspira a enumerar algunos aspectos críticos.

### *a) Costa Rica*

El estudio realizado en Costa Rica sugiere que hay poca claridad en el país con relación a los respectivos papeles de coordinación de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía.

Al igual que en otros países, no existe un organismo central que coordine todas las actividades relacionadas con el proceso de integración, ni que evalúe y dé seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. En este contexto, cada entidad tiende a realizar sus esfuerzos individualmente.

Por otra parte, existe la impresión de que prevalece el incumplimiento de la agenda y de los acuerdos, debido no sólo a la ausencia de un órgano central de seguimiento, sino también al hecho de que las organizaciones nacionales tienen poca participación en la definición de las agendas y los acuerdos —la responsabilidad la asumen el Presidente y el Canciller— o a la resistencia al cumplimiento.

Se señala también, como factor poco favorable al cumplimiento, la escasa vinculación de los objetivos de la integración con los planes nacionales de desarrollo, y la prioridad otorgada a los intereses nacionales. En el plano jurídico, igualmente parece existir un débil vínculo entre las leyes regionales y las nacionales, y una insuficiencia de las leyes nacionales ante las nuevas situaciones que genera la integración.

Finalmente, como en todos los países, uno de los problemas fundamentales es la insuficiencia de recursos.

### ***b) El Salvador***

En El Salvador parece existir una relativa claridad con respecto al papel de coordinación a nivel nacional que corresponde a la Cancillería, aunque se señala la necesidad de mejorar la coordinación entre las áreas política, económica, social y de medio ambiente, así como fortalecer las capacidades de la Cancillería.

Por otra parte, parecería que falta una mayor definición del marco jurídico y administrativo nacional frente a la agenda regional. A este respecto, cabe una observación complementaria. De acuerdo con los trabajos realizados, se detectó en algunos casos la impresión de que la agenda de Presidentes es la única fuente de compromisos, y que esto permite cierta flexibilidad en su cumplimiento, a raíz de que no hay un marco jurídico que controle la ejecución de las decisiones.

Es interesante señalar que también se mencionó frecuentemente la importancia de los obstáculos políticos y particulares al cumplimiento de la agenda, y que se detectó un amplio consenso a favor de la creación de un sistema jurídico-institucional centroamericano más fuerte en determinadas áreas que incremente el cumplimiento nacional.

### ***c) Guatemala***

La Cancillería guatemalteca cumple una función de coordinación global y canaliza los diferentes temas tratados por los ministerios, aunque se señala que la Dirección de Integración no cuenta con suficiente personal calificado y especializado para realizar estas tareas.

El Viceministerio de Integración del Ministerio de Economía es responsable de asegurar la coordinación entre organismos nacionales en materia de integración económica. La Dirección de Integración Económica preside una comisión del Mercado Común Centroamericano con representación de las cámaras de comercio y de industria, así como del Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas y Ministerio de Agricultura, y la Dirección General de Aduanas. La Dirección cuenta solamente con 10 personas. Se considera que este número es limitado y que se requiere capacitación.

La coordinación en materia social está en manos de la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN), que es la entidad responsable ante el CIS y la secretaría técnica del Gabinete Social. Seis personas participan en temas de integración.

Sin embargo, se considera que los papeles de las diferentes entidades públicas no están definidos con precisión. En la práctica, cada ministerio tiende a manejar su propia agenda, y se estima que hace falta un organismo de integración regional dentro del esquema nacional. El Ministerio de Agricultura, por ejemplo, aparentemente tiene más relación con el proceso de integración a través de los organismos regionales que con entes nacionales coordinadores de políticas de integración.

#### *d) Honduras*

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) cumple un papel central en Honduras. El mecanismo básico de coordinación es la relación entre la SRE y la entidad «líder» en cada sector. En apariencia, existe cierta falta de precisión respecto de la relación entre la SRE y el Ministerio sin cartera que atiende asuntos de integración y que asesora directamente al Presidente de la República.

La Secretaría de Economía y Comercio (SEC) es la responsable de la política comercial y económica. Debido a sus escasos recursos, la SEC se apoya en personal de otras entidades, principalmente de la Secretaría de Hacienda, y en las representaciones diplomáticas hondureñas en el exterior. Se nota que la SEC no ha logrado una buena comunicación con la Secretaría de Recursos Naturales en materia de comercio de productos agrícolas.

Uno de los tres vicepresidentes coordina el Gabinete Social. La Secretaría de Planificación (SECPLAN) sirve de secretaria técnica y es el representante ante el Consejo de Integración Social. Esta función podría cambiar, sin embargo, puesto que se encuentra en discusión en el poder legislativo el futuro institucional de la SECPLAN.

En el sector de medio ambiente, cuya Secretaría es de reciente creación, parece existir cierta descoordinación y falta de claridad con respecto a sus tareas.

La mayor parte de los obstáculos identificados en cuanto a la ejecución de acuerdos son de carácter presupuestario. Faltan recursos tanto para la coordinación y comunicación, como para el cumplimiento práctico de los acuerdos. Por otra parte, el proceso se ve afectado por la alta rotación de los recursos humanos.

#### *e) Nicaragua*

La coordinación nacional para la integración en Nicaragua está en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), que procura que los

mandatos estén debidamente coordinados. Esta coordinación está dividida en tres subsistemas. El subsistema político está a cargo del propio MINREX; el económico del Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE); y el social del Ministerio de Acción Social (MAS).

El MINREX dispone sólo de seis personas para manejar todos los asuntos de la integración. En la práctica, no tiene la capacidad, en términos de personal y equipo, para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, a las relaciones entre diferentes instituciones públicas nacionales y organizacionales regionales, y a los avances institucionales ante la integración. Las relaciones del MINREX son básicamente con el MEDE y el MAS; y de estas dos entidades, el MEDE es la única que mantiene constantes relaciones con otras instituciones públicas y privadas. La Dirección General de Integración Económica del MEDE, por su parte, ha sufrido una reducción en el número de su personal técnico y profesional, de 18 a sólo seis.

Se señala que las entidades públicas no tienen definidas con precisión sus funciones y atribuciones ante la integración. Por otra parte, las funciones de coordinación se han realizado informalmente. De acuerdo con las entrevistas, parecería adecuado convertir estas tareas adicionales en atribuciones determinadas de las entidades involucradas y tomar las medidas que posibiliten dotarlas de las capacidades necesarias. En particular, se sugiere fortalecer las capacidades del MINREX, y establecer un comité nacional de integración conformado por el sector público, la empresa privada y la sociedad civil.

#### f) *Panamá*

El caso de Panamá presenta algunas características especiales. Por un lado, el país no participa en la integración económica centroamericana, lo que reduce las necesidades de coordinación. Por el otro, el estudio realizado subraya la existencia de fuertes dudas sobre la idea de una integración profunda de Panamá con Centroamérica.

Hasta 1994 existió una Unidad Coordinadora (UCCA) adscrita al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) destinada a ser el vínculo con los diversos sectores nacionales involucrados en la cooperación e integración con Centroamérica.

A raíz del cambio de gobierno en ese año, se adoptó un modelo de organización caracterizado por un alto grado de descentralización y autonomía de los responsables sectoriales, esquema en que a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores corresponde un papel central.



Las relaciones entre el ente responsable de la coordinación y las unidades técnicas son de simple comunicación y consulta. Las entrevistas realizadas sugieren que se podría incrementar la eficiencia en este rubro. Además, se considera necesario establecer claras reglas en cuanto a la coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones nacionales, así como un mecanismo de control de cumplimiento. También se identifican como deficiencias la inadecuación del marco jurídico-administrativo, la existencia de significativos traslapes entre distintas entidades y la falta de recursos.

En todos los casos, sin embargo, hace falta una definición explícita de la política panameña en materia de integración.

## 5. Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones del presente estudio, divididas en tres grupos, con relación a la institucionalidad y los Organos, las Secretarías y organismos regionales, y el nivel nacional.

### *a) La institucionalidad y los Organos*

i) Los Presidentes han contribuido decisivamente al dinamismo del proceso, pero pareciera que su esfuerzo por definir agendas y emitir mandatos ha rebasado en muchos casos las capacidades institucionales disponibles para llevarlos a cabo.

ii) Asimismo, ha faltado un mecanismo que ayudara a los presidentes a configurar una visión prospectiva de largo plazo y contribuyera a asegurar el seguimiento de la agenda.

iii) No existe una instancia centroamericana con las características de un verdadero *think-tank* (centro de investigación) que ofrezca a las autoridades una visión estratégica de futuro, aunque en diversas entidades se realizan esfuerzos en este sentido.

iv) Los mecanismos de coordinación sustantiva permanente prevista para el Sistema en el Protocolo de Tegucigalpa (Comité Ejecutivo y Secretaría General) no han podido entrar en plena operación.

v) El principio de los «subsistemas» no está proporcionando una base adecuada para manejar las diversidades y complejidades del universo de organizaciones y de la agenda centroamericana.

vi) No se han evidenciado todavía las posibles ventajas y desventajas de contar con secretarías técnicas funcionalmente autónomas y geográficamente separadas. Quizás convendría explorar nuevas opciones para concentrar, en

el núcleo de un sistema más flexible y diferenciado que el actual, las funciones de previsión integral, de conjunto y de largo plazo; coordinación intersectorial de políticas; coordinación jurídica de regímenes y normas comunes, y control del cumplimiento.

vii) De acuerdo con las encuestas analizadas y las entrevistas realizadas, el Parlamento Centroamericano parece no estar suficientemente relacionado con otros órganos e instituciones, y han surgido cuestionamientos sobre sus funciones y atribuciones.

viii) El presupuesto de ingresos de todas las instituciones equivaldría a 0.3% de los gastos totales de los gobiernos. El monto del financiamiento que corresponde a los países es relativamente bajo. Los gobiernos debían aportar 14,555,000 dólares en 1996 y las entidades públicas autónomas 2,851,000. Además, está concentrado en unas cuantas entidades.

ix) Un país que participara en todos los organismos existentes debería de gastar unos 3.5 millones de dólares al año en cuotas. Con una cuota por país de 1.7 millones de dólares, el Parlamento Centroamericano absorbe casi la mitad de este monto máximo. En todos los casos, esto superaría el monto total de las cuotas y aportes a los organismos regionales no autofinanciados, a excepción de la Corte Centroamericana de Justicia. En la práctica, además, las cuotas a las otras instituciones regionales a menudo no se pagan con regularidad.

x) Las irregularidades en el cumplimiento financiero de los diversos compromisos asumidos por gobiernos en materia de integración, han afectado seriamente la capacidad de los organismos centroamericanos, muchos de los cuales han recurrido a la prestación de servicios, incluyendo proyectos con terceros, que no siempre corresponden a su misión original.

xi) Con frecuencia se argumenta en los países que las autoridades nacionales correspondientes quizás podrían haber hecho más para controlar la gestión de los organismos. Un sistema automático de financiamiento, acompañado de nuevos mecanismos institucionalizados de supervisión y auditoría, facilitaría las tareas tanto de los gobiernos como de un «núcleo» de entidades regionales que se identifiquen sobre la base de las funciones sistémicas que cumplen. No es evidente si un mecanismo automático de este tipo debería extenderse a todo el universo de entidades existentes.

xii) Las prácticas (no se puede hacer referencia a una política) de personal en la institucionalidad regional requieren un cambio hacia una mayor profesionalización y sistematización, de acuerdo con normas internacionales. Esto debería de cubrir no sólo el procedimiento de nombramiento de los directivos, sino también el principio de representación nacional.

xiii) El proceso de integración tiene escaso apoyo público y participación social. Sería necesario explorar, más allá de las instancias consultivas institucionalizadas que han comenzado a operar a escala regional, nuevas iniciativas para fomentar las interacciones entre las «fuerzas vivas», y fortalecer el conocimiento mutuo entre las sociedades.

xiv) El papel de las asambleas y congresos nacionales en el proceso de integración está siendo replanteado mediante los nuevos foros interparlamentarios que han surgido. Este movimiento hacia la cooperación y armonización legislativa, por medio de la acción paralela de las asambleas nacionales, merece estudiarse con detenimiento en el marco de reflexiones sobre los principios básicos del sistema centroamericano.

### ***b) Las secretarías y organismos regionales***

A nivel de las secretarías y organismos individuales, se han identificado los siguientes puntos que merecen atención prioritaria.

i) De acuerdo con el Protocolo de Tegucigalpa, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) debería desempeñar un papel central de coordinación y seguimiento global. Sin embargo, la evidencia sugiere que no ha obtenido el espacio y el apoyo idóneos para sus labores, y la relación entre la Secretaría General y las Cancillerías no ha reflejado un nivel óptimo de comunicación y fluidez.

ii) La Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), a pesar de que está llamada a realizar cada vez más tareas clave en la nueva estrategia centroamericana de desarrollo, carece de los recursos necesarios para responder adecuadamente a los nuevos retos. Es urgente establecer un mecanismo o mecanismos automáticos que aseguren un financiamiento adecuado, tal como fue acordado, y tomar medidas para fortalecer los recursos humanos.

iii) La Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) necesita un aumento de sus recursos para cumplir las acciones que le han sido solicitadas en el área de turismo y que entrañan amplios beneficios para toda la región.

iv) Es necesario puntualizar la naturaleza de una agenda regional en materia social (lo que en parte está haciendo la propia Secretaría de Integración Social-SISCA) y el lugar que los Ministros quieren asignar a la Secretaría; asimismo, conviene demostrar la eficacia de la Secretaría mediante mayores flujos de información y otras tareas de coordinación sustantiva, lo que, a su vez, requeriría asegurar a la Secretaría el apoyo mínimo necesario para cumplirlas.

v) Existe un cierto consenso de que se requiere un instituto de excelencia y de apoyo para los procesos de modernización del Estado, así como un centro de capacitación de funcionarios y de apoyo a los gobiernos y las instituciones, en materia de las capacidades para la gestión de la cooperación e integración regional. El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) pareciera encontrarse en una situación que exigiría una revisión de su estructura y modalidades de trabajo, para que esta entidad pueda cumplir con estas funciones.

vi) El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) enfrenta una emergencia financiera y tiene una débil inserción institucional en el marco regional. Se sugiere explorar una redefinición de sus funciones, en conjunto con una consideración de un nuevo papel para la Secretaría Técnica de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico (CTCAP).

vii) En virtud de los cambios recientes en la estructura del mercado, en el contexto de las privatizaciones en los países, se recomendaría una redefinición de las funciones de la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), lo que requiere un estudio técnico más especializado.

viii) Asimismo, convendría que el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC) se reorganizara estructural, funcional y financieramente para poder enfrentar las nuevas necesidades derivadas de los cambios por los que atraviesa el subsector electricidad.

ix) Parece conveniente contemplar también un fortalecimiento institucional del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC).

x) La Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) realiza funciones de cooperación regional que se reconocen ampliamente como necesarias e importantes. Sería conveniente aclarar las razones reales del cuestionamiento que se ha notado en los últimos años en algunos países y concentrar la atención en apoyar el proceso de modernización institucional actualmente en curso.

xi) En el sector del agua, convendría apoyar los esfuerzos en curso para asegurar un enfoque integrado de uso y conservación de este recurso. Con todo, habría que evaluar si conviene consolidar el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) como una institución regional, o si sería más oportuno integrar su función dentro de otra institución regional, o en el marco de una organización interamericana.

xii) Asimismo, sería esencial determinar el papel institucional del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Amé-

rica Central (CEPREDENAC), con objeto de fortalecer las capacidades de respuesta en esta área.

Otras organizaciones no mencionadas en los puntos anteriores podrían casi en todos los casos estar sujetas a cambios y mejoras. En particular, se nota la posibilidad de reducir la proporción sobre el total del personal y de los gastos administrativos en varios casos.

### *c) El nivel nacional*

En diversos grados, la capacidad nacional de coordinar las tareas de la agenda centroamericana de todos los países muestra las siguientes características:

- i) Falta de coordinación (y a veces hasta de comunicación) entre el ministerio responsable y otros ministerios sectoriales, además de la existencia de superposiciones en las atribuciones de las entidades;
- ii) La ausencia de un organismo encargado y con la capacidad de dar seguimiento efectivo al cumplimiento de los acuerdos;
- iii) Escasez de recursos materiales y humanos en las unidades responsables de la política nacional, y una fuerte necesidad de capacitación;
- iv) Problemas de capacidad técnica para la ejecución práctica de acuerdos y políticas;
- v) La existencia de obstáculos políticos y particulares, y
- vi) La necesidad de fortalecer la participación de los sectores no gubernamentales en el proceso de definición de la política nacional.

Por otra parte, se observa una insuficiente vinculación entre el nivel regional y el nivel nacional tanto en términos de políticas (insuficiente inserción de los objetivos de integración en los planes nacionales de desarrollo) como de estructuras (por ejemplo, inconsistencias entre los marcos jurídicos, o inadecuados canales de comunicación).

### **III. Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional centroamericana <sup>52</sup>**

#### **1. Premisas y principios**

**U**na definición de estrategias alternativas con relación al desarrollo futuro de la institucionalidad regional debe comenzar por explicitar las premisas subyacentes.

##### ***a) La Centroamérica del futuro***

De acuerdo con la nueva ortodoxia económica, la pregunta inicial se plantea respecto de la forma en que se podría elevar la competitividad internacional de las empresas centroamericanas en un mundo en vías de globalización, sobre todo ante la perspectiva del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005. Indudablemente, éste es un tema clave. Sin embargo, todos los esfuerzos en esa dirección serían estériles si no se logra satisfacer los objetivos de paz, libertad, democracia y desarrollo estipulados por el Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible, que serán determinantes de la prosperidad de los centroamericanos en el próximo siglo.

---

<sup>52</sup>Corresponde al documento «Estrategias y opciones para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana», del 30 de enero de 1997.

La satisfacción de estos objetivos fundamentales requiere como condición:

- i) Eliminar las fuentes de conflictos
  - 1) Consolidar a Centroamérica como una «comunidad de seguridad» que promueva la convivencia pacífica entre los países, y en la que desaparezca todo escenario de conflicto.
  - 2) Garantizar la estabilidad social y el sistema democrático.
- ii) Consolidar el estado de derecho
  - 1) Asegurar los derechos ciudadanos.
  - 2) Garantizar la seguridad jurídica para las inversiones.
- iii) Lograr un salto cualitativo en el nivel del «desarrollo humano»
  - 1) Reducir los coeficientes de pobreza.
  - 2) Mejorar los índices de educación, salud y vivienda.
  - 3) Asegurar una infraestructura física y comunicaciones modernas.
  - 4) Proteger el medio ambiente.
  - 5) Mejorar el poder de negociación con terceros, actuando concertadamente, y utilizando en particular su carácter de Istmo-puente entre mares y continentes.

### ***b) Contenido de una agenda común: definiciones alternativas***

En el documento «Bases para la Evaluación de la Institucionalidad Centroamericana» se hizo un esfuerzo por identificar el aporte de la acción centroamericana al logro de los objetivos económicos internacionales compartidos por los países (el aumento de la competitividad internacional de las empresas centroamericanas, la facilitación de la inserción de estas empresas en los mercados internacionales, la atracción de la inversión extranjera), así como de las prioridades políticas, sociales y ambientales formuladas en la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

En esta fase se intenta incrementar el esfuerzo tomando en consideración las distintas dimensiones de la realidad centroamericana, en aras de responder a la pregunta sobre cuál es el aporte de una agenda regional en la satisfacción de las condiciones fundamentales de prosperidad futura.

Al respecto no se aprecia un consenso completo. Existen tres posiciones tipo que reflejan un *continuum* de actitudes hacia la integración centroamericana y que han sido caracterizadas para los fines de este análisis como «economicismo extremo», «unionismo» y «regionalismo abierto».

- i) *Economicismo extremo*. Desde esta posición se afirma que las condiciones fundamentales serían satisfechas gracias, principalmente, a los efec-

tos benéficos de la liberalización (ya sea uni y/o multilateral) en sí misma, y a las consecuentes acciones nacionales.

La «integración» centroamericana se considera como un paso parcial en el proceso hemisférico y multilateral, que consistirá básicamente en medidas que contribuyan a aumentar la competitividad de las empresas y a atraer la inversión extranjera. Tareas como la eliminación de barreras al comercio intracentroamericano, la facilitación de la circulación de personas y bienes, la liberalización de servicios o la integración financiera, serían vistas de la misma manera que la cooperación en transportes, infraestructura y en asuntos ambientales, o la promoción turística. Por otro lado, se reconoce que existen otros objetivos compartidos en materia política y social, pero se considera que no se prestan a acciones comunes.

Esta posición, sin embargo, por diversas razones parece insuficiente ante las necesidades centroamericanas: una integración subregional «a medias» perdería las posibles ventajas de un mercado común tanto en el interior de Centroamérica como en el poder de negociación hacia el exterior; subestimaría las necesidades sociales, las realidades de la migración y la urgencia de la lucha contra la pobreza (una tarea clave tanto por razones éticas como por la necesidad pragmática de asegurar la estabilidad); e ignoraría la contribución de la integración centroamericana al fortalecimiento del desarrollo político y a la preservación de la variada cultura centroamericana.

ii) *El unionismo*. En el extremo opuesto del *continuum* se postularía que a largo plazo la única solución es la unión económica y política.

Esta posición se basa no sólo en tradiciones unionistas, sino también en variadas percepciones de la realidad actual: por ejemplo, que la eliminación permanente de conflictos requiere la unión política; que los países pequeños no tienen futuro internacionalmente; que la única manera de catalizar la potencial riqueza humana de Centroamérica es la integración social; o que las fronteras en la práctica sólo representan una fuente de corrupción.

Sin embargo, en la actualidad la gran mayoría de los centroamericanos no perciben a la integración regional como un fin en sí mismo. Las decisiones sobre la agenda centroamericana siguen siendo tomadas por los gobiernos basándose en visiones nacionales mucho más que en una concepción regional de largo plazo y de conjunto, y el principal marco de referencia de los ciudadanos en cuanto a sus preferencias de políticas continúa siendo el nivel nacional.

Entonces, la cooperación política constituye una prioridad de primer orden; además se apoya la promoción de la cultura e identidad centroamericana, pero la unión política en apariencia no formaría parte de una agenda real.



iii) *El regionalismo abierto*. En el medio de este *continuum* se ubica una postura que asigna a la integración un papel relevante en una agenda común amplia y diferenciada, en un regionalismo abierto con miras a la integración hemisférica y multilateral, en la consolidación del desarrollo político y social, y en la preservación cultural.

- 1) La **integración económica** forma parte importante de una estrategia de esta naturaleza, bajo las siguientes premisas: la libre circulación de bienes, servicios y capital aumentará la competitividad de las empresas centroamericanas y la atracción de inversión extranjera; la existencia de un mercado unificado y una política comercial común fortalecerá la capacidad de negociación con terceros, y la integración económica contribuirá a la eliminación de conflictos, siempre y cuando se adopten las *flanking policies* (políticas complementarias) requeridas para asegurar la estabilidad del proceso.

La libre circulación de mano de obra, por su sensibilidad, sería un objetivo de mediano o largo plazo. Sin embargo, se impone abordar en forma constructiva la realidad existente de intensos flujos migratorios.

La consolidación de un mercado común centroamericano exige también un considerable esfuerzo en materia de convergencia macroeconómica y cooperación monetaria, así como el establecimiento de un régimen de competencia.

- 2) Por otra parte, se requiere una amplia agenda de **cooperación funcional**, al menos en materia de medio ambiente, salud, educación y cultura, transporte, infraestructura y turismo.
- 3) Finalmente, pareciera prioritaria la **cooperación política** para fortalecer la profundización de la democracia y los derechos humanos, y para lograr los objetivos de la nueva agenda de **seguridad**, tales como la profesionalización y reducción de las fuerzas armadas y de seguridad, la protección de la seguridad ciudadana y la lucha antidrogas.

Evidentemente, en el marco de esta última visión existen múltiples variantes tanto respecto de las formas como de los plazos. Con todo, el punto clave es que los países aceptarían abiertamente un compromiso central de **integración**, mediante una combinación de perfeccionamiento y/o programación de los compromisos en el Protocolo de Guatemala; y una definición en relación a si quieren adoptar compromisos de integración para apoyar los objetivos generales establecidos en el Tratado de Integración Social y otros instrumentos centroamericanos. Alrededor de este núcleo se acordaría perseguir una amplia gama de áreas de **cooperación**, en las cuales se reconocen múltiples niveles de participación de los países, así como diver-

sas formas de toma de decisiones y coordinación (intergubernamental, interparlamentaria, privada).

Se puede avanzar un paso más reflexionando sobre la naturaleza de una «agenda común» y la función de una institucionalidad regional. Así, lo esencial de la concepción del regionalismo abierto para Centroamérica no reside en la enumeración de objetivos sino en una «metaagenda», es decir, en el compromiso básico de enfrentar unidos los problemas fundamentales que se presenten dentro de ciertos parámetros acordados.

En rigor, la «agenda» no se concibe como una lista idealmente exhaustiva y definitiva de objetivos específicos y proyectos concretos que las partes acuerdan realizar —independientemente de que sean objetivos de cooperación o de integración—, sino como un tipo de «contrato incompleto» a largo plazo, en el que la creatividad, el consenso y la confianza son esenciales. En este sentido, una institucionalidad puede tener un papel sobresaliente.

### c) *Necesidades institucionales: enfoques alternativos*

Aun cuando haya un acuerdo respecto de los parámetros de la agenda común, existen diferentes puntos de partida en cuanto a la definición de las necesidades institucionales, que siempre dependen de las condiciones y preferencias particulares.

Una vez más, para los fines de este análisis se distinguen tres posiciones generales como puntos de un *continuum* que se han caracterizado aquí como «minimalismo», «liderazgo institucional» e «institucionalismo flexible».

i) *Minimalismo*. En un extremo, se partiría de la premisa de que la función de las instituciones públicas es facilitar los procesos privados de integración que puedan existir y apoyar los procesos de apertura y negociación externa. Solamente se requiere una capacidad técnica en aspectos puntuales (apoyo a negociaciones o servicios comunes especializados) de la agenda común.

En el caso específico de Centroamérica, se consideraría, además, que la existencia de un «sistema» no tiene importancia en ningún caso. Los argumentos que avalan este aserto serían: primero, no es necesario ni realista tener una «coordinación» global entre los diferentes sectores y áreas de cooperación. Segundo, existen tantos niveles diferentes de participación en esquemas conjuntos, y se da tanta importancia a la perspectiva de la integración ampliada y eventualmente hemisférica, que no tiene sentido esforzarse por establecer una institucionalidad fuerte y coherente entre los cinco países. Por último, una integración profunda no va a surgir como resultado de la acción

de organismos públicos regionales, sino de la interacción real entre las fuerzas vivas de las sociedades.

ii) *Liderazgo institucional*. En el otro extremo se aboga, precisamente, por lo opuesto: un liderazgo de las instituciones comunitarias en el desarrollo de un proceso de integración cada vez más profundo. Existen muchas variantes de este punto de vista, tanto en la política como en la teoría de la integración.

En Centroamérica este enfoque atribuye una gran importancia al papel de una «Centroamérica Institucional» representada en primera línea por el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y la Secretaría General en la generación de valores integracionistas y sentimientos comunes.

Se refleja, también, en el esfuerzo que se ha hecho en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) por establecer un sistema global en Centroamérica que cubra todos los sectores e instituciones, aplicando, al máximo posible, principios uniformes de integración jurídica.

iii) *Institucionalismo flexible*. Un tercer enfoque, que podría llamarse «institucionalismo flexible», parte de la premisa básica, por un lado, de que existen condiciones y necesidades ante las que un minimalismo institucional resultaría previsiblemente insuficiente; pero, por otro lado, de que no conviene imponer un sistema institucional fuerte en todas las áreas y dimensiones de la agenda regional. Por ende, no es necesario ni deseable contar con un sistema que rija por igual sobre todos los organismos y actividades regionales, sino introducir tanto una mayor diferenciación como una mayor integración ante la creciente complejidad inherente a la nueva agenda centroamericana.

En este terreno se debe distinguir entre la «integración», en el sentido de procesos cuyo objetivo es la creación de espacios unificados sujetos a reglas comunes, y las diversas formas de «cooperación», en el sentido de acuerdos estáticos y de contenido limitado.

La realización de los objetivos y acciones particulares de una agenda centroamericana de cooperación, así como de diversos aspectos del proceso de integración económica, requieren capacidades técnicas puntuales y «eficientes» por parte de las entidades comunes, dentro de redes de trabajo caracterizadas por la flexibilidad.

Aun así, un proceso de integración ambicioso exige algo más. Por una parte, hace falta, en algunos aspectos, una capacidad institucional-jurídica común «fuerte» que permita superar obstáculos y resistencias a los objetivos plenamente compartidos por los gobiernos, garantizar la seguridad jurídica

de los agentes económicos, y fortalecer la credibilidad de los compromisos mutuos (entre los gobiernos y ante el mercado) y conjuntos (ante terceros). Por otra, requiere una capacidad común «creativa», caracterizada por un cierto grado de flexibilidad en el área de integración, para solucionar nuevos problemas, generar consensos, y asumir la gestión del cambio.

Por último, este enfoque constituye una combinación de los enfoques *top-down* y *bottom-up*, ya que en algunos casos cierta capacidad de obligación (y hasta de liderazgo) por parte de instituciones comunes es útil, pero también es imprescindible fomentar las interacciones sociales que constituyen la base real de un proceso regional.

#### d) *Agendas comunes y enfoques institucionales*

La matriz siguiente resume la relación postulada entre las tres estrategias generales formuladas y los tres enfoques generales sugeridos con respecto a la definición de necesidades institucionales.

	Economicismo extremo	Regionalismo abierto	Unionismo
Minimalismo institucional	Adecuado	Riesgo de no cumplir	No adecuado
Institucionalismo flexible	Adecuado	<b>Idóneo</b>	Adecuado
Liderazgo institucional	No corresponde	Inapropiado	Corresponde pero insuficiente

Una estrategia de economicismo extremo podría sustentarse ya sea en un minimalismo institucional, que sería quizás su expresión natural, o en un institucionalismo flexible; mientras que un esfuerzo de liderazgo institucional quedaría fuera de contexto.

Si bien el liderazgo institucional es la expresión natural del unionismo, sería insuficiente, e incluso contraproducente, para crear una comunidad verdadera. El minimalismo institucional sería insuficiente, dado el interés de esta estrategia en promover activamente sus ideales, mientras que el institucionalismo flexible podría ser adecuado.

El regionalismo abierto podría encararse con un minimalismo institucional, aunque ello conllevaría el riesgo de no lograr (o sostener) algunos objetivos ante las presiones, y de no asegurar las condiciones de estabilidad para el proceso en el largo plazo. El liderazgo institucional sería inapropiado, y crearía, entre otras cosas, el riesgo de alarmar innecesariamente a

varios actores clave por sus pretensiones políticas, y de descuidar, por lo menos, las necesidades de creación de interdependencias y de bases sociales para la integración. El institucionalismo flexible es la forma idónea para una agenda de regionalismo abierto, ya que propone respuestas institucionales diferenciadas a múltiples niveles bajo el principio de la subsidiariedad. Según este principio, se debería actuar al nivel de organización y con la intensidad de regulación en el grado más bajo posible para el logro de los distintos objetivos, y las decisiones siempre deberían tomarse lo más cerca posible del ciudadano.

### *e) Parámetros de las opciones básicas*

Tal como se señaló en la sección anterior, la adopción de un enfoque minimalista ante una agenda que contenga una dimensión importante de integración presentaría el riesgo de no poder hacer cumplir —o sostener— los compromisos cuando éstos encuentren resistencias por parte de intereses particulares, y de no poder construir un ambiente de credibilidad política y de seguridad jurídica que permita a los agentes económicos y sociales actuar con confianza.

Asimismo, un enfoque minimalista descuidaría la posibilidad de que una institucionalidad común refuerce la capacidad de los centroamericanos para responder a los desafíos que plantea la «globalización» en los planos social y cultural.

Este documento parte de la consideración, basada en los trabajos del presente Programa, así como de muchas otras actividades, de que la estrategia denominada aquí «regionalismo abierto» es la más adecuada para la satisfacción de las necesidades fundamentales del desarrollo centroamericano, de acuerdo con el objetivo fundamental y con los principios adoptados por los gobiernos, y que goza de un amplio consenso en los países centroamericanos. A su vez, sobre esta base, se concluye que el enfoque más adecuado para definir las necesidades institucionales de esta estrategia es el «institucionalismo flexible».

En consecuencia, se sugiere limitar el alcance del análisis de las alternativas institucionales a la consideración de dos opciones básicas que reflejan estos parámetros conceptuales, teniendo en cuenta tanto los objetivos de la integración deseable como las realidades políticas que determinan la reforma factible en Centroamérica.

**f) *Un proceso de reforma***

Estas opciones pueden ser vistas como alternativas o como etapas en un camino que no tiene un destino determinado, pero que se emprendería con el fin de dotar progresivamente a Centroamérica de unas capacidades institucionales más idóneas para enfrentar la incertidumbre y el cambio.

El primer paso en este camino es necesariamente un acuerdo básico respecto del problema de financiamiento, que refleje un consenso mínimo con relación a la necesidad misma de consolidar una agenda de integración. Sobre la base de este acuerdo, se podría realizar algunos «ajustes dentro del sistema», utilizando para ello los recursos del presupuesto regional. Posteriormente, se podría proceder a la «remodelación progresiva», creando nuevas instituciones y estableciendo el «núcleo fuerte» que se sugiere.

Por esta razón, la presentación de las dos opciones básicas es seguida de una propuesta con respecto a los mecanismos de financiamiento que podrían adoptarse para poner en marcha un proceso de reforma institucional que comience por los «ajustes dentro del sistema» que los Presidentes decidan y, cuando las circunstancias lo permitan y el futuro esté más claro, pasar a una fase de «remodelación».

**g) *Reflexión y debate permanente***

En todos los casos, parece imprescindible abrir el debate a la sociedad centroamericana sobre la integración y sobre el futuro de la región.

El Programa ha constatado la necesidad y un amplio deseo en Centroamérica de promover una actitud de reflexión estratégica regional y un debate permanente y abierto sobre la naturaleza y objetivos del proceso de integración centroamericana.

Por una parte, sería conveniente dedicar una parte de los recursos aparentemente disponibles a acciones de análisis y planeamiento estratégico de la región. Esto significa financiar una red centroamericana de estudiosos interdisciplinaria e intersectorial, a modo de una *think-tank* virtual.

Por otra parte, se recomienda fortalecer el potencial de la institucionalidad como foro permanente para la reflexión y el debate con la participación de toda la sociedad civil.

## 2. Opción básica A: ajustes dentro del sistema actual

La primera opción es introducir ajustes en el sistema actual. En la medida de lo posible, los ajustes se inspirarían en los principios del «institucionalismo flexible». Sin embargo, se procuraría que los cambios a los tratados o protocolos fueran mínimos y que se maximizaran la eficiencia y la eficacia de los organismos y los mecanismos.

Esto implicaría, por un lado, buscar las ventajas potenciales que ofrece la organización en subsistemas: un modelo de «burocracia eficiente», en el cual se privilegia la clara definición de la agenda por las autoridades, mecanismos eficientes de información y control, así como la ejecución eficiente por organismos con tareas establecidas con precisión.

Por otro lado, tanto a consecuencia de la falta de definiciones claras, como en aras de dar respuestas flexibles a necesidades cambiantes, se procuraría fomentar el trabajo en redes *ad hoc* dentro de una estrategia básica compartida, con un seguimiento flexible por los órganos de coordinación.

### a) Características

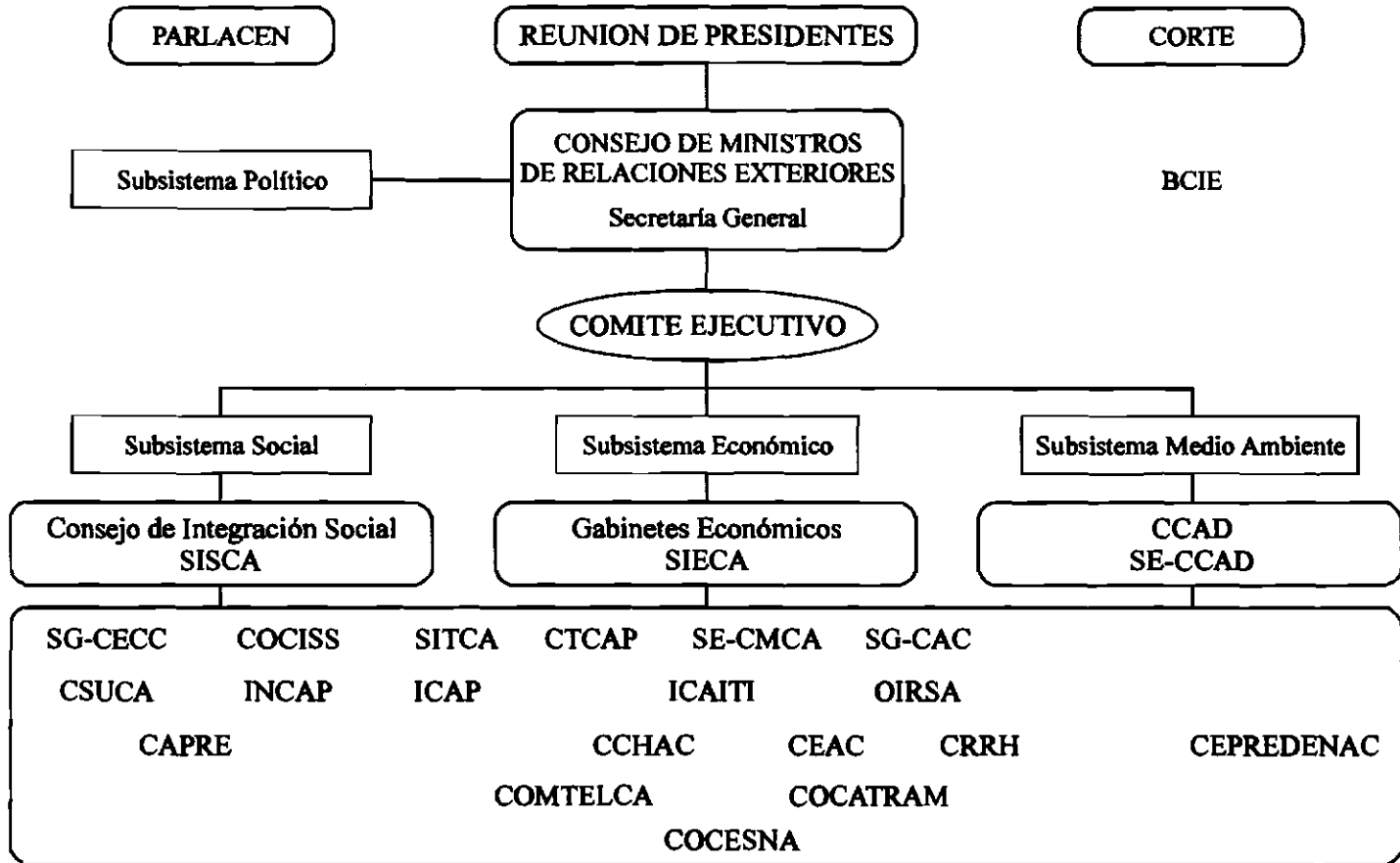
El esquema básico se presenta en la figura 3. Se mantendría una función de coordinación por «subsistemas». Al respecto, la única recomendación sería que el área de cultura, en lugar de formar un subsistema propio, opere en forma autónoma bajo la coordinación de la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) dentro del subsistema social.

Sin embargo, otras instancias y entidades especializadas formarían parte de una realidad más flexible, y podrían trabajar en redes, dependiendo de las necesidades.

El proceso de ajustes se realizaría de acuerdo con los siguientes criterios:

- i) *Fortalecer las capacidades sistémicas dentro de los parámetros existentes.* Las prioridades al respecto serían:
- 1) Mejorar los mecanismos de coordinación, especialmente con respecto a la definición de las agendas de los Presidentes.
  - 2) Introducir una instancia flexible de reflexión estratégica tipo *think-tank*, alrededor de los centros de análisis existentes en Centroamérica.
  - 3) Acordar un sistema de financiamiento automático para un núcleo de instituciones centrales, reducir costos administrativos en algunos organismos y procurar una redistribución de recursos entre las entidades de acuerdo con su naturaleza y beneficios.

**Figura 3**  
**Opción A - Ajustes**





ii) *Corregir las principales disfuncionalidades institucionales existentes*. Esto afecta principalmente a los casos en que:

- 1) Una falta de recursos impide cumplir en forma idónea con tareas que gozan de consenso en relación con su *status* prioritario; tal sería el caso de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), así como del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC) y el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC).
- 2) Una falta de capacidad está acompañada de dudas con respecto al papel que debería desempeñar la entidad en el futuro (éste sería el caso del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI).
- 3) La cantidad de recursos públicos centroamericanos que recibe una entidad supera el resultado esperado de sus acciones (el caso del PARLACEN).

iii) *Fortalecer las bases políticas y sociales del proceso regional*.<sup>53</sup>

- 1) Fomentar la interacción entre las asambleas nacionales.
- 2) Promover la creación de nuevas instancias sociales y culturales centroamericanas.

Esta opción tendría las siguientes implicaciones para los órganos y organismos regionales:

### ***b) Los cambios propuestos a los órganos***

i) *La Reunión de Presidentes*. Los Presidentes tienen la función clave de adoptar las decisiones político-estratégicas en todas las áreas de la agenda centroamericana. Ahora bien, conviene asegurar en todos los casos que las decisiones y compromisos no excedan las capacidades disponibles, y que hayan sido debidamente analizados y consultados con antelación.

En las áreas de integración, es recomendable que la voluntad colectiva de los presidentes sea un complemento indispensable que ayude a resolver los grandes problemas, y a adecuar la agenda a las realidades políticas nacionales e internacionales, y que no represente la base principal de la agen-

---

<sup>53</sup> Debido a los parámetros acordados de este estudio, no se profundiza aquí en el funcionamiento de los Comités Consultivos. Sin embargo, se subraya la importancia de la participación de la sociedad civil en todos los planos del proceso regional.

da. Así, no es conveniente que las decisiones de la Reunión de Presidentes sean actos legislativos de aplicabilidad directa en los países.<sup>54</sup>

En las áreas de cooperación las decisiones de los Presidentes deberían ser «directrices», tales como figuran en el Protocolo de Tegucigalpa. Los instrumentos más adecuados para dar forma jurídica a la cooperación serían convenios centroamericanos, o la aproximación de leyes en el marco de la cooperación interparlamentaria.

Los actos legislativos en las áreas de integración serían los actos adoptados por los ministros en ejecución de los compromisos contenidos en los tratados de base.

A su vez, el proceso de preparación de la agenda de los Presidentes podría ser mejorado por medio de un fortalecimiento de las Cancillerías, del Comité Ejecutivo, y de las Secretarías (y eventualmente de una secretaría unificada). Asimismo, en el caso de actos que requieren ratificación legislativa, la norma debería ser la consulta previa con las asambleas y las cortes constitucionales.

ii) *El Consejo de Ministros*. Se percibe la necesidad de acometer un trabajo significativo en los campos jurídico y político-administrativo para que sea eficaz y útil el concepto, expresado en el Protocolo de Tegucigalpa, de contar con un solo Consejo de Ministros «integrado por los Ministros del Ramo»<sup>55</sup> y coordinado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Este concepto puede facilitar la coordinación entre sectores y asegurar la claridad jurídica de los actos comunes, siempre y cuando haya precisión respecto de las competencias en cada sector, y de la fuerza jurídica de las decisiones. Actualmente, no parece existir tal cosa ni en principio (por ejemplo, en qué ámbitos y en qué medida las decisiones tendrían fuerza vinculante para los particulares) ni en la práctica (actitudes indiscriminadas en cuanto a la manera en que se registran las decisiones ministeriales). Es indispensable aclarar que el Consejo único con poderes legislativos directos sólo rige en los campos de integración, mientras que los acuerdos ministeriales en las áreas de cooperación son decisiones intergubernamentales.

Asimismo, sería conveniente especificar cómo debería funcionar la coordinación interministerial en la práctica. Hace falta realizar un estudio para determinar de qué manera podría funcionar mejor el concepto de un Gabi-

---

<sup>54</sup> En este sentido, se sugiere continuar con el proceso de análisis y discusión del Anteproyecto de Reglamento de Actos Normativos del SICA con el propósito de limitar el derecho de propuesta y de asegurar un adecuado proceso de preparación técnico-político de las decisiones.

<sup>55</sup> *Protocolo de Tegucigalpa*, artículo 16, 13 de diciembre de 1991.

nete Económico Centroamericano, tal como está expresado en el Protocolo de Guatemala, para facilitar la coordinación interministerial, sin introducir complicaciones o confusiones innecesarias.

Por otra parte, es importante considerar de qué manera se podría facilitar el papel clave que corresponde al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la coordinación del proceso centroamericano, y en la preparación de la agenda de la Reunión de Presidentes.

Se considera necesario fortalecer las capacidades técnicas de las Cancillerías, que tienen el papel fundamental de velar por los intereses de los Estados en el proceso, incluyendo un esfuerzo especial para desarrollar las capacidades particulares requeridas en el cumplimiento de las funciones de coordinación nacional de las políticas de integración.

Asimismo, es preciso robustecer la operación de las instancias regionales ya creadas específicamente para apoyar el proceso regional.

Por lo tanto, sería necesario suprimir la práctica de la Secretaría *pro tempore*, cuya persistencia parece haber suscitado confusión de funciones, sobrecarga del trabajo en las Cancillerías y subutilización de la capacidad de la Secretaría General del SICA.

Finalmente, se sugiere explicitar las funciones del Grupo Técnico de las Cancillerías con respecto al proceso de integración, en particular en relación con el Comité Ejecutivo. No parece del todo coherente que el Grupo Técnico cumpla con las funciones del Comité Ejecutivo.

iii) *El Comité Ejecutivo del SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica*. Un elemento crucial para el fortalecimiento de la capacidad intergubernamental de preparación de decisiones y desarrollo de políticas sería la consolidación del Comité Ejecutivo de SICA, dentro de los parámetros establecidos por el Protocolo de Tegucigalpa. Esto implica:

- 1) Asegurar que este Comité se reúna con la frecuencia prevista (semanalmente);
- 2) Unificar criterios entre los países miembros con relación a los niveles jerárquicos de sus delegados gubernamentales; se sugiere una reflexión en cada país sobre la figura más adecuada para garantizar la eficacia de las tareas de coordinación a nivel regional y nacional, y
- 3) Definir con precisión las funciones del Comité Ejecutivo de la Integración Económica creado por el Protocolo de Guatemala, y establecer el tipo y la forma de su relación con el Comité Ejecutivo del SICA.

iv) *Secretaría General SICA*. Asimismo, sería importante garantizar la operación efectiva de la SG-SICA en el cumplimiento de sus funciones (y al

mismo tiempo fijar de forma manifiesta los límites de sus actividades), mediante la estabilidad en su financiamiento y el establecimiento de un entendimiento explícito con las Cancillerías acerca de la participación de la SG en los diferentes foros centroamericanos.

v) *El Parlamento Centroamericano y las Asambleas Nacionales.* Existe un amplio consenso de que la creación de un foro parlamentario regional, adecuado a las necesidades, posibilidades y realidades de Centroamérica, sería un elemento muy valioso para el proceso de integración y la consolidación de la democracia.

No obstante, la existencia de diputados directamente elegidos y trabajando a tiempo completo con funciones poco claras es costosa y parece inadecuada a la realidad de la institucionalidad centroamericana. Se sugiere que el proceso de reconsideración de las atribuciones del PARLACEN comience por este punto.

Por otra parte, las asambleas nacionales han empezado ya a buscar un papel mucho más protagónico, y han puesto en marcha formas de cooperación interparlamentaria menos costosas y más acordes con la realidad centroamericana.

En suma, se propone considerar una reforma progresiva de mediano plazo de la actividad parlamentaria. El objetivo sería crear un nuevo foro interparlamentario, constituido solamente por delegaciones de las asambleas nacionales, quienes se reunirían cada trimestre por una semana en un plenario, y de manera permanente en las distintas comisiones. Este proceso tendría los siguientes componentes:

- 1) Establecer una estrategia encaminada a la transformación del PARLACEN, que se refleje en una reducción escalonada de su presupuesto.
- 2) Transformar el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos en Centroamérica (FOPREL) en una instancia que reúna a representantes de las Asambleas Legislativas Nacionales del mismo nivel y poderes.
- 3) Fomentar la creación y fortalecimiento de comisiones interparlamentarias sectoriales paralelas a los Consejos, así como la relación entre partidos políticos.

vi) *Corte Centroamericana de Justicia.* Con respecto a la Corte Centroamericana, se deben despejar las competencias de la Corte en ciertos aspectos. Algunos de éstos quizás podrían realizarse por las Cortes nacionales. Sin embargo, sería inevitable modificar el artículo 22 f) del Estatuto, que otorga jurisdicción a la Corte en casos de conflictos entre los «poderes u órganos fundamentales de los Estados» nacionales, y que motivó el rechazo del Esta-

tuto por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, por haber sido declarado inconstitucional por la Sala Constitucional de ese país.

Se sugiere también que la Corte reconsidere su posición sobre su plena y exclusiva competencia en la solución de controversias. Si bien hay consenso sobre la conveniencia de que una instancia regional pueda conocer de las controversias entre los países, no es así con respecto a los problemas que se enfrentan en la actividad comercial, que reclaman una solución rápida, y a veces informal.

Al mismo tiempo, se podría estudiar la conveniencia de establecer una Sala de Integración Económica para conocer de los conflictos jurisdiccionales que se susciten en el marco de la integración económica, incorporando en razón del principio de la subsidiariedad las modalidades prejudiciales de resolución de conflictos.

Finalmente, se recomienda racionalizar los gastos y la estructura administrativa de la Corte Centroamericana de Justicia.

### **c) *Las Secretarías***

Bajo esta opción, no se propone ningún cambio significativo para algunas secretarías.

- i) No se considera necesario ofrecer ninguna propuesta con respecto a la SEMCA, sino simplemente subrayar la importancia de asegurar un nuevo mecanismo permanente de financiamiento.
- ii) La SG-CAC quizás podría beneficiarse de un cierto aumento en su personal técnico, para hacer frente a sus múltiples necesidades institucionales, teniendo en cuenta la importancia del sector agropecuario en Centroamérica.
- iii) La SISCA también podría favorecerse mediante una mayor capacidad en recursos humanos. Sin embargo, la prioridad básica en este caso sería aclarar y aprobar la naturaleza de la agenda regional en materia social y el lugar de la Secretaría en ese esquema.

En el caso de las siguientes secretarías e instituciones especializadas, se proponen cambios de mayor envergadura.

- i) **SIECA.** La Secretaría está llamada a desempeñar un papel central de apoyo al proceso de integración económica centroamericana y a las negociaciones comerciales con terceros.

En la actualidad, la SIECA no dispone de los recursos suficientes y adecuados para responder a todas estas tareas.

Una primera opción para enfrentar esta carencia sería reducir las tareas y concentrar los recursos disponibles en el fortalecimiento del personal de la

SIECA responsable de un número reducido de áreas clave, así como de la infraestructura y apoyo técnico. Con todo, esta opción no es completamente atractiva. Implicaría aumentar la dispersión de esfuerzos, debido a la necesidad, por ejemplo, de crear una secretaría nueva en materia de transporte. Esto también podría tener un efecto negativo en el desarrollo de los enfoques integrales que son indispensables para apoyar un proceso de integración.

Por lo tanto, es preferible concentrar las reflexiones en la manera más eficaz y viable de elevar la capacidad de la SIECA.

El punto clave radica en los recursos humanos. Se impone dar un salto cuantitativo y cualitativo en el nivel de los profesionales de la SIECA, que únicamente será posible si se ofrecen condiciones muy distintas a las actuales. Esto conlleva, por un lado, incrementar los recursos financieros disponibles y, por el otro, realizar una transformación en el personal existente, lo cual exige, a su vez, fuertes erogaciones. Este esfuerzo sólo será factible si se logran solucionar los problemas financieros actuales y liberar a la dirección de las cargas heredadas del pasado.

En estas condiciones, una solución atractiva sería la creación de un fondo especial que permita cumplir con todas las obligaciones que implica terminar un proceso de transformación radical, y comenzar con una base nueva. Este fondo se manejaría como componente de un nuevo sistema de financiamiento centroamericano y podría aplicarse en otros casos.<sup>56</sup>

En caso de inclinarse hacia esta alternativa, sería indispensable efectuar un estudio detallado del monto involucrado en el restablecimiento del fondo de pensiones, las jubilaciones adicionales, y el reclutamiento.

ii) *SITCA*. El turismo es una prioridad estratégica para todos los países, y representa un área en que la acción común presenta ventajas casi indiscutidas. Sin embargo, a escala mundial es una industria altamente competitiva que exige un esfuerzo considerable y sostenido para asegurar la cuota de mercado.

La Secretaría en su versión actual carece de los recursos necesarios para enfrentar estos desafíos, pero ha mostrado eficiencia y creatividad en el desempeño de sus labores.

Por lo tanto, se propone:

- 1) Aumentar los recursos de la Secretaría a efecto de que pueda cumplir cabalmente sus importantes funciones y financiar particularmente gastos salariales, administrativos y de adquisición de equipo de oficina.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> El BCIE podría eventualmente apoyar la constitución de este fondo a partir de recursos propios.

<sup>57</sup> Una primera estimación de necesidades sería de casi 200,000 dólares: 160,000 para gastos de salarios y de administración y 30,000 para equipos mínimos.

- 2) Financiar un programa de asesoría técnica especializada para el desarrollo institucional de la SITCA.

No se propone que los fondos para la operación de la Secretaría y los programas de promoción y facilitación provengan necesariamente o exclusivamente de un presupuesto institucional común. Sería conveniente explorar con las autoridades e instituciones nacionales, así como con la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR), Asociaciones de Tour Operadores de Centroamérica y otros actores privados, la posibilidad de aplicar una pequeña tasa en los hoteles, aeropuertos, y/o paquetes turísticos, recaudación que se dedicaría a las tareas de promoción conjunta y facilitación turística que son de interés común.

iii) *Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC)*. Un fortalecimiento del CCHAC es esencial si se pretende abrir el mercado de hidrocarburos a una competencia efectiva en Centroamérica, puesto que este objetivo solamente puede lograrse a escala regional, debido al tamaño reducido de los mercados nacionales.

De esta manera, sería indispensable aprobar su convenio constitutivo, ya que la falta de este instrumento lo hace carecer de *status* jurídico y captación financiera, que obstaculizan su desempeño. Asimismo, a causa de la debilidad de las Direcciones Generales de Hidrocarburos, la actuación del Comité no sólo depende de su propio robustecimiento, sino también de efectuar una labor de fortalecimiento en los ámbitos nacionales.

iv) *Consejo de Electrificación de América Central (CEAC)*. La necesidad de ampliar el mercado eléctrico regional suscita la obvia conveniencia de definir una nueva agenda que marque la actuación del CEAC en el futuro. Esta nueva agenda debe considerar los siguientes puntos:

- 1) Aumentar el apoyo financiero que le otorgan las empresas eléctricas.
- 2) Permitir la participación de intereses privados en el mercado eléctrico regional y efectuar las modificaciones estructurales y jurídicas necesarias para esto.
- 3) Establecer una sede fija, o en su defecto rotativa, con una periodicidad no menor a cinco años.
- 4) Realizar la elección del Secretario Ejecutivo del Consejo sobre la base de calificaciones personales y profesionales, sin sujeción a cuotas o turnos preestablecidos.

**d) Los organismos especializados**

i) *El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)*. Desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo de Centroamérica, la función principal del ICAITI sería la metrología, y la función secundaria, la normalización.

La metrología, un área en la que existen importantes economías de escala, presenta un débil desarrollo en Centroamérica. Un incremento en la capacidad de los laboratorios secundarios centroamericanos para efectuar pruebas y ensayos, verificación de normas y control de calidad, significaría un apoyo importante para que las empresas nacionales lograran superar las exigencias tecnológicas del comercio internacional.

En la región, sólo el ICAITI detenta las capacidades de un laboratorio primario de metrología.

- 1) Una primera opción sería asegurar el mantenimiento de las capacidades existentes.
- 2) La segunda consistiría en ampliarlas (actualmente sólo cubren unas cinco dimensiones de la metrología) a fin de contar con un servicio primario centroamericano que abarque todas las necesidades esenciales.

Por otro lado, si bien la tendencia global apunta a la armonización hacia normas internacionales, existe una categoría de productos comerciados principalmente entre los países centroamericanos que pueden requerir la definición de una norma centroamericana. Esta función del ICAITI debería preservarse.

A este respecto también existen dos opciones para el ICAITI:

- 1) Contar con una capacidad de laboratorio para realizar pruebas, o
- 2) Funcionar únicamente como el lugar de acuerdo entre las entidades públicas y privadas involucradas, que habitualmente disponen de las capacidades técnicas del caso.

En tercer lugar, se debería decidir qué hacer respecto de la capacidad de investigación propia del ICAITI. El ICAITI ha efectuado una labor de investigación y desarrollo en varias áreas, incluyendo actividades de interés en conservación energética y reducción de fuentes de contaminación. También tiene la ventaja potencial de ofrecer a las fuentes internacionales de financiamiento y de cooperación un organismo regional para la realización de programas.

Sin embargo, parecería existir un cierto consenso en la mayoría de los países que tanto la distribución de los beneficios de un enfoque regional,



como la promoción de la cooperación dentro de Centroamérica, serían mejor servidas por una red centroamericana de centros de excelencia especializados en los países.

En esta perspectiva, no resulta conveniente desplegar un esfuerzo común para fortalecer dicha capacidad. Tampoco parecería aconsejable eliminarla completamente, en la medida en que ésta podría ser un recurso útil para Guatemala y una fuente de ingresos complementarios para la organización. A consecuencia de esto, una solución adecuada sería separar esta función, de manera que la investigación y asesoría científica del instituto no fueran financiadas por los gobiernos, sino por los fondos extrapresupuestarios que consiguiera el ICAITI. En este sentido, el ICAITI pasaría a constituir uno de los centros de investigación dentro de una red centroamericana.

*Financiamiento y status.* Tomando en cuenta que un laboratorio primario de metrología tiene gastos fijos muy altos, sería imposible que la nueva entidad se autofinanciara. En una primera estimación, se considera que los pagos por estos servicios solamente aportarían entre 10 y 20% de los costos.

Por otra parte, se sugiere que la nueva entidad correspondiera más a una especie de «agencia» autónoma centroamericana, y no a una «institución de integración».

En consecuencia, se propone fundar, basándose en la parte de metrología del ICAITI, una entidad nueva que podría llamarse Instituto Centroamericano de Metrología y Normalización. Esta entidad recibiría un subsidio permanente sobre la base del presupuesto institucional común que se recomienda establecer para un núcleo de instituciones y funciones (véase infra), que asegure el mantenimiento y desarrollo de los equipos, así como un nivel mínimo de personal calificado.

Es importante estudiar cuáles son las necesidades de fortalecimiento de las capacidades técnicas en materia de metrología, así como las necesidades administrativas de la entidad.

ii) *Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP).* Se sugiere que la tarea de coordinar la red centroamericana de investigación sea confiada principalmente a la CTCAP.

En la medida en que esta red se apoye en las universidades, se recomienda coordinar los esfuerzos con el programa del CSUCA de promover posgrados regionales, así como con la asociación de universidades privadas y las federaciones empresariales.

iii) *El sector de capacitación y formación, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)*. En los últimos años han surgido múltiples iniciativas para atender las necesidades de las administraciones públicas centroamericanas en materia de capacitación para la «nueva agenda». El resultado ha sido cierta competencia por recursos para el financiamiento de programas en materia de negociaciones comerciales —el área más atractiva en este momento—, cuya coordinación o racionalización no ha sido lograda hasta la fecha, a pesar de la creación de un Comité Interinstitucional de Coordinación de Capacitación en la Integración Económica Centroamericana, integrado por la SIECA, el BCIE, el ICAP, el BID, la CEPAL y la AID.

Uno de los problemas de base en todo esto es que el organismo regional que normalmente estaría llamado a realizar esta función —el ICAP— se ha debilitado en los últimos años.

El ICAP ha preparado un Proyecto Regional de Capacitación sobre Política y Negociación en el Marco de las Relaciones Internacionales, que ha sido sometido, para su financiamiento, a Taiwán. El BCIE, por su parte, ha desarrollado programas de capacitación en negociaciones comerciales internacionales con el apoyo del BID. La SIECA ha ido realizando acciones de formación a nivel regional, y fue encargada de llevar a cabo un inventario de necesidades en materia de integración económica y negociaciones comerciales internacionales.

A su vez, de acuerdo con una resolución del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, del 22 de mayo de 1996, la SIECA debe elaborar, en consulta con el Comité, un Programa de Capacitación Regional en materia de integración económica y negociaciones comerciales internacionales.

Esta situación merece cierta reflexión. En todos los casos, la SIECA podría aportar una de las principales fuentes de expertos prácticos en muchos campos. Sin embargo, no es evidente que la coordinación de un esfuerzo regional de capacitación debiera efectuarse por la propia secretaria de integración económica. En este mismo sentido, es evidente que el BCIE tendría un lugar preeminente con respecto a expertos en las áreas de su competencia, pero no parece conveniente que sea un banco el que asuma la formación a escala regional.

Se sugiere que a mediano plazo se desarrolle una estrategia regional de formación más amplia, en la cual un ICAP renovado tendría un papel central, apoyándose fuertemente en el CSUCA, la SIECA, el BCIE y otras organizaciones regionales, de acuerdo con sus especialidades, así como con las múltiples universidades y centros de docencia, formación e investigación en la región.

Parece existir cierto consenso de que hay dos áreas centrales de trabajo para el ICAP del futuro.

En primer lugar, el ICAP debería servir como centro de una red dedicada a fortalecer las capacidades centroamericanas para la integración regional.

Esto incluiría, entre otras cosas:

- 1) La formación masiva de funcionarios nacionales y de autoridades locales, a fin de fortalecer sus conocimientos en temas sustantivos prioritarios, desarrollar sus habilidades en técnicas relevantes como la de negociación multilateral y sensibilizarlos en cuanto a las complejidades de los procesos de integración regional.
- 2) La formación especializada de funcionarios regionales (en el caso de establecer un servicio civil centroamericano, esta formación podría ser una parte sistematizada de un proceso de formación inicial y permanente a escala regional).
- 3) Consultorías a los gobiernos y entidades regionales para la elaboración de instrumentos de políticas, sistemas de gestión, programas de formación, etc.

En segundo lugar, se debería reforzar al ICAP como un centro de excelencia en materia de gestión pública; es decir, servir de fuente de ideas y de apoyo técnico para enfrentar las necesidades de desarrollo de los países, no solamente para ejecutar la nueva agenda convencional de competitividad e «inserción» internacional, sino también para contemplar estrategias innovadoras, basadas en el análisis de las nuevas teorías y mejores prácticas en el mundo.

La estructura más conveniente sería la constitución de un centro de excelencia, compuesto por un pequeño núcleo de profesionales permanentes (o por lo menos con contratos de duración media) con experiencia comprobada y *expertise* reconocida, que cuente con servicios especializados (biblioteca, centro de documentación, base de datos, base de expertos) de valor para la región.

En cuanto al *status* institucional, una opción sería mantener al ICAP como una entidad regional pública, que respondería a un Consejo de autoridades nacionales y cuyo financiamiento básico estaría garantizado por fondos públicos; y simultáneamente introducir cambios en esta estructura. Así, se podría estudiar la conveniencia de modificar la composición de su Junta Directiva, de manera que sus mandantes ya no fueran los Ministros de Economía (en la práctica, esto ya ha ido cambiando en varios casos), sino los responsables nacionales más indicados (por ejemplo, representantes de los Ministerios de Educación, Presidencia/Planificación, Servicio Civil, etc.).

Sin embargo, la opción más productiva sería comenzar con una estructura nueva, de tipo mixto, cuyas autoridades incluyan a representantes de los gobiernos y administraciones nacionales, organismos regionales, universidades y organizaciones privadas.

En este marco, sería apropiado sustituir el sistema de financiamiento completo de los gobiernos por un sistema mixto. Esto supondría un subsidio de base derivado del presupuesto común que se propone, que podría tomar la forma de un contrato marco para la realización de una cantidad mínima de acciones de capacitación y de otro tipo. Adicionalmente, el instituto debería trabajar dentro de la red de organizaciones relevantes, para vender no sólo servicios directos, sino también una dimensión regional complementaria al trabajo de las entidades nacionales.

Se sugiere que esta opción para el cambio sea sometida a la discusión de un grupo de autoridades, expertos y otros representantes de estas organizaciones.

### **3. Opción básica B: una remodelación progresiva de la institucionalidad**

Una segunda opción básica partiría de la premisa de que vale la pena realizar progresivamente los esfuerzos necesarios para la reforma profunda del «sistema» actual.

#### ***a) Características***

La «agenda» centroamericana de regionalismo abierto consiste en un núcleo de compromisos de integración y diversos ámbitos de cooperación. Así, siguiendo el institucionalismo flexible, es preciso abandonar la insistencia en un sistema uniforme, y partir de la perspectiva no de qué hacer con las entidades (reagrupar, interconectar, fusionar etc.) sino de cómo separar, reatribuir y redistribuir las **funciones** que se consideren necesarias.

Se puede distinguir entre clases y niveles de funciones de las entidades regionales.

#### *Dirección estratégica regional*

- Decisión político-estratégica
- Coordinación macro del sistema

### *Política de integración*

- Visión integral, de conjunto y de largo plazo
- Coordinación de los regímenes y normas comunes que sean necesarias
- El control del cumplimiento

### *Valor agregado a la acción común para la cooperación funcional*

- Economías de escala
- Conocimientos u otras capacidades especializadas
- Canalización de recursos.

Esta visión puede ser representada como un rueda **horizontal** (véase la figura 4). La rueda tiene círculos concéntricos alrededor de un eje («hub») fuerte debajo de los Presidentes, que refleja la dirección estratégica regional.

Esta función estaría en el centro del Consejo de Ministros, coordinado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que mantendría su capacidad de coordinación global, pero que dejaría la mayor parte de la coordinación práctica en manos de un Comité Ejecutivo **permanente**, compuesto de delegados técnico-políticos de los gobiernos.

Un primer círculo asumiría la función de apoyo técnico a la elaboración y gestión de políticas de integración en aquellas áreas en que corresponde. No todos los objetivos de la agenda centroamericana, ni todos los sectores, ni todos los organismos demandan este tipo de función.

Un segundo círculo concentraría las capacidades técnicas regionales que aporten un valor agregado a la labor práctica de las agencias y operadores nacionales, debido a economías de escala, conocimientos especializados o canales centralizados de recursos. Los organismos funcionarían como partes de redes especializadas de actores públicos y privados. Estas instituciones ya no se considerarían como «instituciones de integración» sino como lo que son, es decir, organizaciones internacionales de cooperación. No reviste mayor importancia que tengan un número de países miembros diferente al del proceso de integración económica ni el carácter de representación centroamericana en una organización interamericana. Tampoco tiene relevancia que en el futuro estos organismos no fueran públicos. Lo crucial es que ofrezcan servicios eficaces a disposición de la política centroamericana. La movilización podría asumir diferentes formas, desde un convenio centroamericano hasta la contratación *ad hoc*.

El tercer círculo incluye los departamentos y agencias de las administraciones públicas nacionales y todas las organizaciones económicas y sociales

involucradas. Las formas de trabajar de las redes que agrupen entidades del segundo y tercer círculo serían múltiples, diferenciadas y flexibles.

### **b) Un «núcleo básico»**

En esta visión se propondría avanzar en el fortalecimiento de un reducido «núcleo básico» al centro de la institucionalidad, que permita fortalecer una estrategia integral. Este tendría dos componentes clave.

i) *Un Comité Ejecutivo Permanente.* Se sugiere considerar la sustitución del Comité Ejecutivo del SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica por un solo ente permanente. Este ente estaría compuesto por representantes técnico-políticos de los países. Sería concebible tener un órgano virtual permanente, aprovechando las nuevas tecnologías de comunicación, o rotativo. Sin embargo, sería preferible contar con una pequeña sede fija.

Cada representante tendría un pequeño equipo de apoyo, incluyendo un funcionario de alto nivel especializado en la integración económica, representante del ministerio coordinador de esa área. Debería asegurarse un sistema fluido de telecomunicaciones con las autoridades y la administración nacional, lo que requeriría también un fortalecimiento de la capacidad técnica de las cancillerías para los fines de la coordinación nacional.

Los gastos adicionales no serían grandes, puesto que estos representantes podrían sustituir a los embajadores de sus países ante el país sede.<sup>58</sup> El país sede, por su parte, proporcionaría instalaciones mínimas para las reuniones.

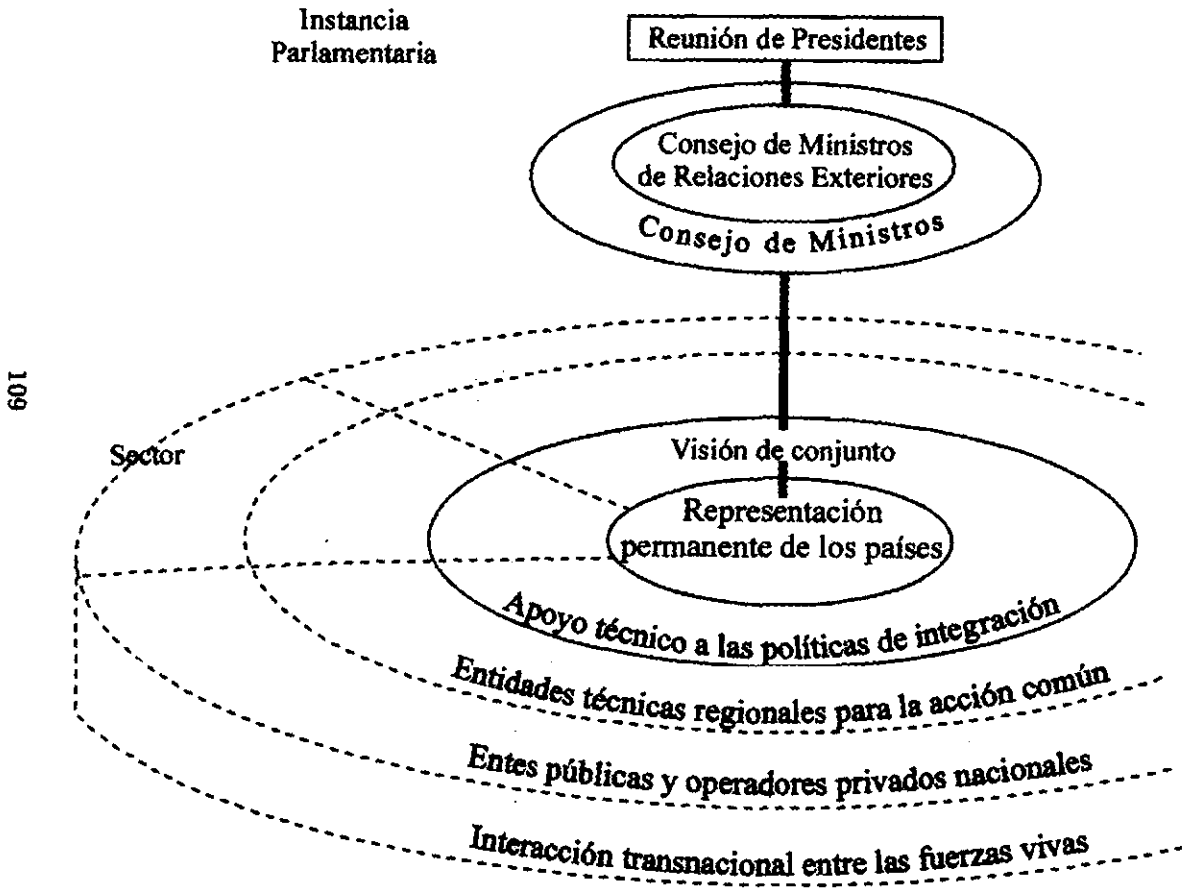
ii) *Una secretaría unificada.* El segundo componente clave de esta opción radica en el establecimiento de una secretaría unificada. La lógica de la opción de remodelación sugiere que esta Secretaría debería integrarse sobre la base de fundir las siguientes secretarías existentes:

- Secretaría General del SICA
- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
- Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC)
- Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD), y

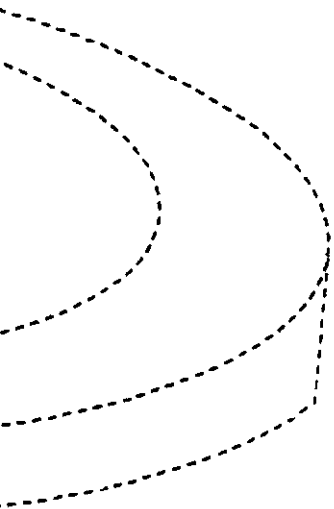
---

<sup>58</sup> De hecho, a largo plazo sería cuestionable la conveniencia de contar con representaciones diplomáticas entre los países centroamericanos. Esto debería ser considerado junto con la idea de compartir representaciones en el exterior.

**Figura 4**  
**Opción B - Remodelación**



**Corte de  
Justicia**



**CEPAL, BID**



- Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP).

Por otro lado, existen otras secretarías que por la naturaleza de sus funciones no deberían fundirse en una secretaría unificada. En este sentido, ni SITCA, debido a que sus funciones son enteramente de cooperación, ni la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario, ya que es preferible apoyar su independencia, deberían transferir sus funciones. En el caso de la SG-CECC, habría que estudiar en qué medida, en esta fase del proceso, los objetivos compartidos de los países demandan acciones de integración, de manera que fuera útil incluir esta área en la secretaría unificada.

La unificación permitiría una coordinación sustantiva global, asegurando, por ejemplo, que las dimensiones social y ambiental fueran debidamente tomadas en cuenta en las decisiones económicas. En cada caso, respetando al máximo el principio de la subsidiariedad, las unidades centrales servirían sólo para aglutinar una red de agencias públicas, aportando valores agregados como información, confianza, credibilidad y robustecimiento de compromisos.

Existen dos opciones básicas respecto de su organización. Por un lado, se podría prever una unificación no centralizada: las secretarías actuales se convertirían en direcciones de una secretaría unificada en términos jurídicos e institucionales, pero mantendrían sus sedes. Por otro lado, se procedería a la unificación en todos los aspectos. La elección entre las alternativas no sería sencilla.

La primera presentaría algunas ventajas, como un menor costo del proceso de cambio y una satisfacción más amplia de intereses político-nacionales. Además, se podrían aprovechar algunas economías de escala en servicios comunes tales como el servicio jurídico, contabilidad, archivos, base de datos y estadísticas. Sin embargo, probablemente se contribuiría a perpetuar la tendencia –inevitable hasta cierto grado– de tratar las instituciones y sus puestos en términos de una distribución entre países.

La no centralización favorecería una labor más cercana a los usuarios y una cooperación con organismos de cooperación con mayor flexibilidad y un menor riesgo de burocracia (la «coordinación», vista como costo y no como beneficio). De hecho, éste es un argumento que se utiliza con cierta convicción, especialmente en el área de la agricultura. Sin embargo, el caso más contundente de una incomunicación preocupante (sin mencionar una coordinación sustantiva), que fue encontrado en el diagnóstico, se dio precisamente entre las autoridades agropecuarias y los responsables de la política de integración económica.

La cuestión clave, quizás, se refiere a la relativa eficacia de las dos alternativas básicas en cumplir con las funciones planteadas para una secretaría de integración centroamericana bajo la óptica de una remodelación; esto es, asegurar una visión integral, de conjunto y de largo plazo; una coordinación de los regímenes y normas comunes que sean necesarias, y un control del cumplimiento. En esta óptica, la primera conclusión sería que una unificación completa es preferible.

Se debe indicar que no se trata de acentuar la burocracia.

- Habría una sola entidad en lugar de seis (más, de acuerdo con la decisión final).
- Esta entidad no implicaría un aumento en el número de personas, sino más bien una reducción en números, acompañado de un fortalecimiento cualitativo.
- Se estima que podría arrojar un ahorro neto de recursos (véase la discusión en la siguiente sección).

También existen variantes respecto de sus facultades, que van desde un órgano del sistema que interactúe con el Comité Ejecutivo y el Consejo, hasta una secretaría técnica bajo el mando del Comité.

Todos estos puntos deberían de estudiarse con más detalle.

## 4. Financiamiento

Una parte esencial de la reforma institucional es solucionar los problemas del financiamiento para fortalecer y racionalizar la institucionalidad centroamericana, con independencia de si se piensa en este momento quedarse en un primer nivel de «ajustes» o si se prevé proceder en una fase posterior a una «remodelación» del sistema.

Parecería existir un consenso sobre la necesidad de establecer un mecanismo de financiamiento automático e independiente para un núcleo de entidades y, de llegar a un acuerdo, respecto de los principios que deberían regir sobre las demás. A continuación se presenta una propuesta de esquema de financiamiento, consistente en tres mecanismos básicos, en los que se agruparían las diferentes entidades, dependiendo de sus funciones y naturalezas.

Las figuras 5 y 6 muestran, respectivamente, cómo podría funcionar este esquema de financiamiento bajo cada opción, en el entendido de que estas dos opciones pueden reflejar etapas en un proceso que se desenvuelve progresivamente, de acuerdo con las experiencias encontradas.

Figura 5

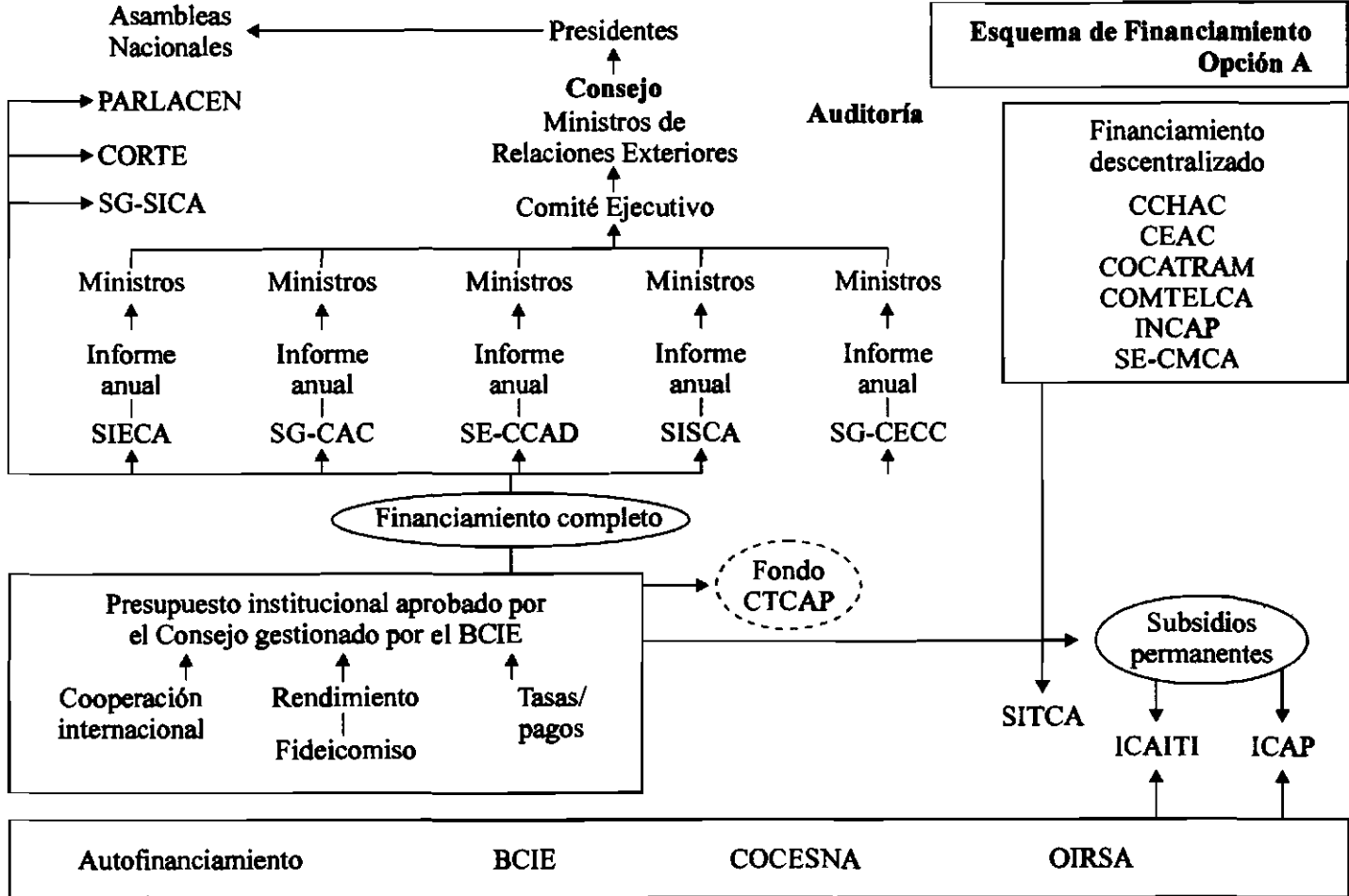
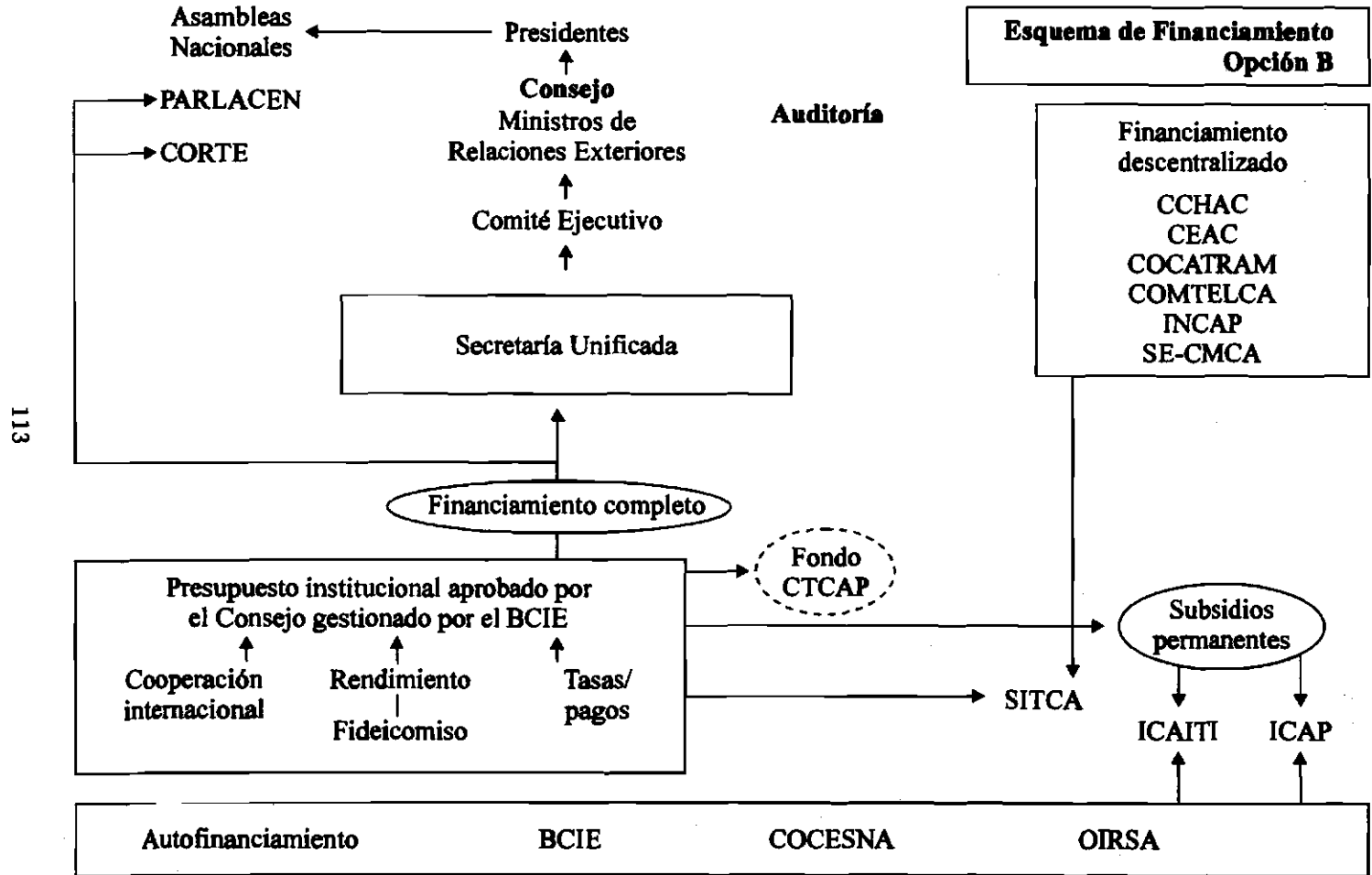


Figura 6



113

No obstante, cabe advertir desde el principio que este análisis depende fundamentalmente de decisiones —y voluntades— políticas.

El problema de fondo no es si los países centroamericanos pueden encontrar los recursos para pagar la institucionalidad. Es innegable la escasez de recursos. Sin embargo, el costo de la institucionalidad ha sido claramente exagerado, y se están dedicando cantidades de recursos públicos mucho mayores a actividades que tienen un valor cuestionable para el desarrollo de los centroamericanos. Tampoco se trata de un problema técnico, como si fuera un desafío muy grande encontrar mecanismos viables para el caso.

La disyuntiva clave es simple: si están dispuestos o no los países a embarcarse en una agenda de integración, conscientes de que tal agenda implica compartir soberanía y recursos en un espíritu de interdependencia y solidaridad.

Cabría agregar que no se trata solamente de una decisión política unilateral de contribuir a un fondo común, que puede ser destinado a financiar los organismos regionales. La puesta en práctica de una unión aduanera completa no sólo implica la eliminación de trabas fronterizas, sino también la creación de **recursos comunes** (a menos que el arancel sea cero en todo el universo), que necesariamente deben ser utilizados sobre la base de criterios comunes. De hecho, existe ya el caso de OIRSA, que cobra por servicios y reinvierte a nivel regional.

### *a) Un presupuesto institucional común*

Los Presidentes acordarían sobre las fuentes potenciales de financiamiento y le encargarían a una entidad regional, quizás al BCIE, que elaborase un proyecto de presupuesto regional.

#### *i) Beneficiarios.*

- 1) *Financiamiento completo.* Este presupuesto se dedicaría principalmente a un núcleo de entidades encargadas de realizar funciones sistémicas, que por la naturaleza de estas funciones, no podrían, ni deberían, vender servicios de ningún tipo; y que, por lo tanto, deberían recibir un financiamiento automático completo.

En el esquema de ajustes al sistema actual, las entidades que conformarían este núcleo serían la SG-SICA, la SIECA, la SG-CAC, la SE-CCAD, la SISCA, la SG-CECC, la Corte Centroamericana de Justicia, y el PARLACEN. Corresponde señalar que no sería necesario otorgar mayor institucionalización a la CTCAP. Bajo una remodelación del sistema, el núcleo consistiría en

el Comité Ejecutivo permanente, la Secretaría unificada, la Corte y el PARLACEN.

- 2) *Subsidios*. Adicionalmente, el presupuesto común debería permitir el otorgamiento de subsidios permanentes parciales a entidades regionales que prestan servicios (con un valor agregado regional) que requieren un apoyo público común, pero no realizan funciones sistémicas. Por ejemplo, estos subsidios podrían asumir la forma de convenios permanentes con el ICAITI para el mantenimiento de las capacidades primarias en materia de metrología, o con un ICAP transformado, por servicios de capacitación de funcionarios.

ii) *Gestión*. El presupuesto de gastos sería aprobado cada año por el Consejo y gestionado por el BCIE. Los eventuales superávits serían transferidos a un fondo general. Este fondo, bajo la opción de ajustes, probablemente debería quedar en manos del BCIE, basándose en las decisiones del Consejo. Bajo la opción de remodelación, podría pasar a una secretaría unificada. Estos recursos podrían ser destinados a la inversión social, a fomentar la cooperación tecnológica (como aporte a un fondo gestionado por la CTCAP), o a subsidiar iniciativas conjuntas centroamericanas en materia cultural.

La coordinación del **control político** de las labores quedaría en manos del Comité Ejecutivo, que se encargaría de la coordinación y canalización de los informes y auditorías de éstos a través de los Cancilleres a la Reunión de Presidentes, para su presentación final a las Asambleas Nacionales (y quizás en el PARLACEN).

Sería indispensable constituir un ente centroamericano independiente responsable de la **auditoría** general, de acuerdo con lo previsto en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 33).

iii) *Fuentes*. Los recursos del presupuesto podrían proceder de tres diferentes fuentes.

- 1) *Rendimientos de un fideicomiso*. Los fondos del fideicomiso provendrían de alguna combinación de las siguientes opciones.<sup>99</sup>
- Préstamos del BCIE a los países.
  - *Utilidades del BCIE*. El BCIE podría aportar una parte de sus utilidades acumuladas, que ascienden a 342.6 millones de dólares, para constituir el fideicomiso. Por lo demás, la base del fideicomiso podría ir aumentan-

---

<sup>99</sup> Otras opciones, tales como un aumento en la tasa de interés de los saldos y nuevos préstamos del BCIE al sector público, serían de difícil aceptación política.

do por medio del establecimiento de una aportación porcentual de las utilidades netas anuales del BCIE.

- *Cooperación internacional.* Existe la opción de solicitar a las fuentes internacionales de financiamiento aportes para la constitución del fideicomiso. Si bien las donaciones podrían prestar gran utilidad, sería importante evaluar la conveniencia política de aceptar créditos para una finalidad tan sensible como es el funcionamiento esencial del núcleo de la institucionalidad centroamericana.

- 2) *Tasas y pagos especiales.* En segundo lugar, podrían establecerse tasas especiales cuyo monto formaría parte directa del fondo, y de esta manera servirían para proveer recursos financieros a los organismos regionales.

Teóricamente, podría establecerse una tasa al comercio extrarregional para el financiamiento de la institucionalidad. Sin embargo, a pesar de ser una de las opciones más conocidas y lógicas, presenta una serie de problemas bastante fuertes. Por un lado, se cuentan los relativos a la transferencia de impuestos nacionales a organizaciones regionales: mientras los aranceles continúen siendo nacionales y no comunitarios, puede haber resistencia a que la recaudación se convierta en un bien común. Por otro lado, debido a que no se ha perfeccionado la unión aduanera entre los cinco países, no existe un arancel externo común, por lo que el uso comunitario de la recaudación se haría a expensas de algunos países.

Otra opción de financiamiento sería la transferencia de una parte del producto de la venta de formularios aduaneros al fondo. Esta opción ha sido aprobada por los Ministros Responsables de la Integración Económica e implementada por la SIECA.<sup>60</sup> Sin embargo, la limitada experiencia hasta ahora ha demostrado que la venta de formularios aduaneros presenta varios problemas: se ha encontrado una cierta reticencia y cuestionamiento; además, el monto de los recursos que podrían obtenerse es bastante limitado. Según algunas estimaciones de la SIECA, únicamente podrían adquirirse 200,000 dólares por este medio.

Se ha sugerido establecer otros tipos de impuesto (cobrar comisiones a cheques usados por pagos de bienes y servicios de otros países o una cuota al peaje de vehículos) que requerirían de estudios más detallados para evaluar su factibilidad y rendimiento probable.

---

<sup>60</sup> La SIECA debe recibir un peso centroamericano por cada formulario vendido. Los formularios cuestan dos pesos a cada usuario y son vendidos por los Bancos Centrales, Cámaras de Comercio e Industria y por asociaciones de productores-exportadores regionales.

- 3) *Cooperación internacional*. En la medida en que los fondos de la cooperación internacional se transfieran directamente al presupuesto, y no al fideicomiso, en la forma de créditos bajo la responsabilidad de las autoridades centroamericanas, podría afectar menos a las instituciones. En todo caso, sin embargo, se sugiere como principio que los recursos internacionales sean considerados explícitamente como complementarios a los recursos centroamericanos de base.

#### **b) *Financiamiento descentralizado***

Este mecanismo se utilizaría para aquellas instancias de coordinación intergubernamental que realizan actividades de cooperación más que de integración. Los recursos provendrían, completamente, del subsidio por parte de entes públicos nacionales relacionados directamente con sus actividades y no tendría ninguna relación con el presupuesto comunitario.

En ambas opciones, el CCHAC, el CEAC, la COCATRAM, la COMTELCA, el INCAP y la SE-CMCA se encontrarían entre las entidades que contarían con un financiamiento descentralizado que cubriría enteramente sus gastos fijos.

En esta modalidad puede haber variantes importantes. Una de gran interés sería la combinación de un aporte directo por parte de los organismos descentralizados nacionales, en reconocimiento del valor agregado regional recibido, con una tasa cobrada a los usuarios. Hasta cierto punto, esto es lo que practica la COCATRAM, en donde los aportes nacionales se basan en la aplicación de una tasa portuaria cobrada a las naves que movilicen carga en los puertos de los países del Istmo, equivalente a 0.05 de dólar por tonelada métrica movilizada, excepto petróleo y banano, pero que han sido nivelados en la práctica.

Parece que este mecanismo sería adecuado para el caso de la SITCA (véase la sección correspondiente), que podría recibir por un lado una cuota directa de las entidades públicas nacionales de turismo que la financie parcialmente, y por el otro, los ingresos de la recaudación de tasas especiales en los puntos de entrega de los servicios (hoteles, aviones, agencias de viajes), como es la práctica en otros países.

En todos los casos, las autoridades nacionales correspondientes deberían determinar los montos de este financiamiento.



**c) Autofinanciamiento**

Finalmente, existen unos cuantos organismos que pueden autofinanciarse enteramente mediante la venta de servicios, como el BCIE y la COCESNA, o casi completamente, como la OIRSA, que únicamente obtiene 5% de sus ingresos de las aportaciones de los gobiernos, mientras que el resto lo obtiene de la venta de servicios de fumigación internacional.

## **5. Consideraciones jurídicas acerca del proceso de cambio**

El Sistema de la Integración Centroamericana es el marco institucional de la integración regulado por un orden jurídico propio que coexiste en cada país con su respectivo sistema nacional. Este orden jurídico posee los instrumentos que permiten efectuar las correcciones al sistema dentro del régimen de derecho.

Con miras a la eventual implementación de las propuestas hechas en este trabajo, es oportuno tener presentes los distintos instrumentos que el orden jurídico del SICA contempla: acuerdos de la Reunión de Presidentes, actos administrativos de los Consejos de Ministros, jurisprudencia de la Corte, protocolos abreviados (o sea aquellos que no requieren ratificación legislativa), protocolos tradicionales y tratados. Además, existe el campo de gran potencial y fecundidad de las leyes uniformes.

El proceso de aplicación de las propuestas que adopten los Estados miembros deberá concretarse en un acuerdo-directriz vinculante de la Reunión de Presidentes, que apruebe las propuestas y ordene las medidas de ejecución. En acatamiento del acuerdo presidencial, los respectivos Consejos de Ministros deberán adoptar resoluciones en el marco de su competencia.

En la medida en que el avance del proceso de fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad vaya madurando y consolidándose, se podrán complementar o reformar los instrumentos vigentes mediante la suscripción de protocolos o tratados.

También debe instarse a los Presidentes de las Asambleas Legislativas a la promoción de leyes uniformes que faciliten una mejor interacción entre los niveles regional y nacionales.

Asimismo, se podrían sentar precedentes o hacer aclaraciones durante el proceso mediante consultas a la Corte.

Al final del proceso sería útil suscribir un nuevo tratado marco que reúna en un solo instrumento las normas que se encuentran hoy dispersas en distintos tratados e incorpore las innovaciones adoptadas en razón de la reforma.

## **6. Políticas de personal y otras consideraciones institucionales**

### ***a) Auditoría***

En la sección sobre el financiamiento se señaló la necesidad de constituir, previo a la puesta en marcha de un nuevo sistema de financiamiento, el «sistema de auditoría y fiscalización financiera de órganos e instituciones» previsto por el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa.

En la primera etapa no sería necesario recurrir a crear una nueva entidad centroamericana al estilo del Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea, sino a la contratación por las entidades regionales de firmas internacionales reconocidas.

Al mismo tiempo, sería prudente solicitar a los Contralores de Cuentas de Centroamérica que elaboren un perfil del futuro sistema con cooperación técnica internacional.

En este marco se deberían establecer normas y procedimientos obligatorios para las compras y la administración de bienes y servicios.

### ***b) Estatuto del Servicio Civil Centroamericano***

Los trabajos previos en el presente Programa han identificado ampliamente la necesidad de sistemas profesionales uniformes que rijan sobre el personal de los órganos y los organismos regionales. Se señala la conveniencia de establecer la obligatoriedad de la designación por concurso de los titulares y de los técnicos profesionales.

Si bien no sería imprescindible establecer cuotas de representación nacional en cada entidad entre los profesionales, es deseable buscar equidad en la representación mientras no se comprometa la calidad del trabajo. Se sugiere emitir una resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que establezca un procedimiento mediante el cual el sistema de auditoría revisaría periódicamente los reclutamientos de personal, para asegurar que no exista un sesgo en contra de funcionarios de los países miembros con nacionalidad diferente a la del país sede.

El personal no nacional debería recibir automáticamente la residencia en el país sede.

El mismo Estatuto establecería un escalafón centroamericano de salarios y beneficios, así como un régimen básico de disciplina.

Se aconseja elaborar un anteproyecto de Estatuto con apoyo internacional.

Finalmente, cabe subrayar la importancia de asegurar un alto grado de transparencia y publicidad, tanto con respecto a la auditoría como en materia de la política de personal.

## IV. Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana<sup>61</sup>

Los Presidentes centroamericanos solicitaron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) un diagnóstico de los órganos e instituciones centroamericanos para proceder a su modernización.

La CEPAL, con la cooperación del BID, preparó diversos estudios: «Bases para la evaluación de la institucionalidad centroamericana»; «Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana», y «Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana».

En todo este proceso se mantuvo una estrecha interacción con el Grupo de Representantes de Alto Nivel de los gobiernos centroamericanos. Los representantes, en su tercera y cuarta reuniones, celebradas en la ciudad de Guatemala, los días 12 y 13 de febrero de 1997, y en la ciudad de Washington, los días 6 y 7 de marzo de 1997, discutieron y aprobaron la presente «Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana».

Los tres objetivos clave de este esfuerzo son:

- 1) Reducir la dispersión y elevar la eficiencia y eficacia de los organismos, foros y mecanismos regionales;
- 2) Asegurar un control adecuado sobre las actividades de los organismos regionales por parte de las autoridades y sociedades de los países, y

---

<sup>61</sup> Posición de consenso revisada por los Representantes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos en la Quinta Reunión, celebrada los días 5 y 6 de junio de 1997, en la ciudad de México, D. F.

3) Disminuir los costos que significan los organismos para el gasto público de los países, y establecer una adecuada distribución de recursos entre ellos.

Sin embargo, cabe subrayar que el objetivo principal no ha sido simplemente disminuir el número de entidades regionales, sino adecuar las capacidades institucionales a las necesidades que plantean los diferentes objetivos de la nueva agenda común de Centroamérica.

El «núcleo básico» de integración, al centro de la agenda común centroamericana, operaría bajo una nueva forma de institucionalidad que permita la interacción entre la función comunitaria y la negociación intergubernamental de los intereses nacionales. Así, por un lado, se crearía una **Secretaría General** basándose en la fusión de las secretarías existentes. La Secretaría General tendría una sede única, con oficinas en todos los países. Por otro, se fusionarían el **Comité Ejecutivo** del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica, generando un solo foro de representación de los países. Este Comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría General. La interacción entre la Secretaría General y el Comité sería el mecanismo básico para tomar las decisiones en materia de integración por parte de los Ministros.

La agenda de las **Reuniones de Presidentes** sería preparada por el Secretario General y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

La ejecución de la agenda común se vería fortalecida adicionalmente con los trabajos de un grupo de delegados nacionales, encargado de examinar en forma permanente el desenvolvimiento del proceso de integración, así como de formular recomendaciones de carácter estratégico.

El **Parlamento Centroamericano**, que tiene funciones puramente deliberativas, sería reformado. La distribución de funciones diferentes sería objeto de un próximo estudio en el marco de la profundización de la integración y del sistema en su conjunto. Sería conveniente realizar también determinados ajustes de los Estatutos y organización de la **Corte Centroamericana de Justicia**.

Una parte esencial de la reforma sería establecer un mecanismo de financiamiento automático para el núcleo de las instituciones arriba mencionadas, y llegar a un acuerdo respecto de las principios que deberían regir para el resto de los organismos.

La reforma debería acompañarse también de la preparación de un sistema de auditoría, así como de políticas de personal de la Secretaría y de los organismos regionales.

Finalmente, habría que realizar transformaciones en varios de los organismos de cooperación regional que actúan alrededor del proceso y las instituciones de integración.

## 1. Fundamentos esenciales de la propuesta

### a) *La Centroamérica del futuro: contenido de una agenda común*

La agenda fundamental de Centroamérica se enfoca a satisfacer los objetivos de paz, libertad, democracia y desarrollo enunciados en Esquipulas II, el Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible. La satisfacción de estos objetivos requiere como condiciones:

- Eliminar las fuentes de conflicto
  - Transformar a Centroamérica en una «comunidad de seguridad» en la que desaparezcan escenarios de posible conflicto
  - Fortalecer la estabilidad social y el sistema democrático
- Consolidar el estado de derecho
  - Velar por los derechos de las personas y sus bienes
  - Garantizar la seguridad jurídica para las inversiones y las actividades económicas
- Lograr un salto cualitativo en el nivel de desarrollo humano
  - Reducir la pobreza
  - Mejorar los índices de educación, salud y vivienda
- Ampliar la infraestructura física y desarrollar un sistema de comunicaciones modernas
- Proteger el medio ambiente
- Mejorar el poder de negociación con terceros, actuando de manera concertada, utilizando en particular su carácter de Istmo-puente entre mares y continentes.

En esta propuesta se sostiene que, en la agenda común de los países para satisfacer estas condiciones, la integración juega un papel relevante en el contexto de un regionalismo abierto con miras a la integración hemisférica y multilateral,<sup>62</sup> de la consolidación del desarrollo político y social, y de la preservación cultural.

---

<sup>62</sup> De acuerdo con el planteamiento de la CEPAL en torno al «regionalismo abierto», los instrumentos de la integración deben permitir utilizar de manera conjunta los mercados, recursos e instituciones de los países de la región para competir en el mercado internacional y para aumentar las exportaciones destinadas a terceros países. A fin de que la integración centroamericana estrecha no restrinja las relaciones económicas con el resto del mundo, ésta debería llevarse a cabo dentro un proceso que concilie la interdependencia generada por acuerdos preferenciales con las señales de mercado que surgen en un contexto de apertura y desregulación. Véase CEPAL, *El regionalismo abierto en América Central* (Los desafíos de profundizar y ampliar la integración) (LC MEX L.261), 31 de enero de 1995.

Así, la libre circulación de bienes, servicios y capitales aumentaría la competitividad de las empresas centroamericanas y atraería a la inversión extranjera; la existencia de un mercado unificado y una política comercial común acrecentarían la capacidad de negociación con terceros, y la integración económica contribuiría a eliminar conflictos, siempre y cuando se adopten las políticas complementarias que resulten necesarias para asegurar la estabilidad del proceso. En este sentido, la consolidación de un mercado común centroamericano exige un esfuerzo considerable de convergencia macroeconómica (particularmente en materia fiscal, monetaria y cambiaria), así como el establecimiento de un régimen de competencia. Asimismo, los intensos flujos migratorios demandan que los gobiernos estudien con urgencia medidas para establecer en forma progresiva normas que regulen la circulación de mano de obra.

Por otra parte, los países deberían fortalecer mecanismos de cooperación en materia de medio ambiente, salud, educación, cultura, infraestructura, turismo y otros similares.

Finalmente, se considera prioritaria la cooperación política en aras de robustecer la democracia y los derechos humanos y de lograr los objetivos de la nueva agenda de seguridad, tales como la profesionalización y reducción de las fuerzas armadas, y una adecuación y modernización de las fuerzas de seguridad para la protección ciudadana y la lucha antidrogas.

### ***b) Características de la agenda común***

En el enfoque que aquí se presenta, la agenda común tiene dos características esenciales que deben subrayarse. En primer lugar, sus objetivos son diversos. Por un lado, incluye objetivos de integración, en el sentido de la creación progresiva de espacios unificados sujetos a normas comunes. Estos se consideran como un «núcleo básico» de la agenda, en la medida en que constituyen un eje sólido que asegura el avance del proceso centroamericano.

Los objetivos de integración son principalmente los acuerdos contenidos en la Alianza para el Desarrollo Sostenible y demás instrumentos globales o específicos suscritos por los países. Los gobiernos definirían si también quieren adoptar compromisos para apoyar los objetivos contenidos en el Tratado de Integración Social, y aclararían sus intenciones en el área política.

Por otro lado, la agenda comprende múltiples objetivos de cooperación, en el sentido de acuerdos menos dinámicos, de contenido específico y de carácter exclusivamente intergubernamental. Se acordaría trabajar en estas áreas alrededor del núcleo de integración en formas mucho más flexibles, con múltiples niveles de participación nacional, así como diversas formas

de toma de decisiones y de coordinación (intergubernamental, interparlamentaria y privada).

En segundo lugar, la agenda se concibe de dos maneras diferentes en cuanto a la naturaleza del compromiso. Por un lado, comprende una lista de objetivos específicos y proyectos concretos, ya sean éstos de cooperación o de integración, que las partes acordarían realizar. Por otro, incluye también el compromiso básico de que los países enfrenten unidos, dentro de ciertos parámetros acordados, los problemas fundamentales que se presenten.

El compromiso de negociar conjuntamente en determinados foros implica que las partes acepten que adoptarían una posición común antes de conocer el contenido específico del acuerdo. En un nivel más ambicioso, la aceptación de una competencia común exclusiva en algún sector (como la política comercial en su conjunto) significaría admitir de antemano que sólo será posible una decisión colectiva, sea cual fuere el asunto particular.

En síntesis, la agenda común es un pacto permanente de perfeccionamiento continuo (una especie de «contrato incompleto» a largo plazo), en el que la creatividad, el consenso y la confianza son esenciales. En este sentido, la institucionalidad tiene un papel sobresaliente.

### c) *Necesidades institucionales*<sup>63</sup>

Habría que tener en cuenta dos puntos básicos: i) la materialización de la agenda común requiere de capacidades institucionales diferenciadas, de acuerdo con las necesidades que plantean los diferentes tipos de objetivos, y ii) la existencia de las instituciones y organismos regionales debe justificarse en términos del beneficio adicional que proporcionan a las entidades nacionales.

Así, la agenda de acercamiento político-cultural y de consolidación democrática puede beneficiarse de la existencia de foros e instancias regionales y de las interacciones entre las fuerzas vivas de la sociedad.

Los objetivos de cooperación pueden favorecerse de la existencia de organismos técnicos regionales, en la medida en que éstos aporten un valor agregado a la labor de los organismos y entidades nacionales, derivado éste de economías de escala, conocimientos especializados o canales centralizados de recursos. Para alcanzar estos objetivos sólo se requiere que los organismos regionales cuenten con capacidades técnicas puntuales y eficientes para trabajar con las unidades nacionales, dentro de redes de trabajo flexibles.

<sup>63</sup> Véase el capítulo III: Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional centroamericana. 1. Premisas y principios.



La integración económica genera otras necesidades. Es un proceso complejo caracterizado por un alto grado de interdependencias, dinamismo y conflictividad; existe un importante riesgo de incumplimientos por parte de los gobiernos ante presiones internas, la tentación de oportunismo o problemas prácticos, y será necesario sostener una acción común durante un largo período, pese a cambios nacionales y presiones sectoriales, hasta que los beneficios se produzcan.

En algunos aspectos haría falta contar con una capacidad institucional-jurídica común más «fuerte»,<sup>64</sup> que permita superar obstáculos y resistencias a los objetivos de integración plenamente compartidos por los gobiernos, así como garantizar la seguridad jurídica de los agentes económicos y fortalecer la credibilidad de los compromisos mutuos (entre los gobiernos y ante el mercado) y conjuntos (ante terceros).

Finalmente, cabe subrayar la importancia atribuida en este enfoque a la creación de interdependencias y de bases sociales para la integración. Si bien en algunos casos cierta capacidad de obligación (y hasta de liderazgo) por parte de instituciones comunes sería útil, también resulta imprescindible fomentar las interacciones sociales que constituyen la base real de un proceso regional.

## 2. Características del modelo propuesto

La agenda centroamericana de regionalismo abierto cubre un núcleo de compromisos de integración y diversos ámbitos de cooperación. Siguiendo el enfoque de «institucionalismo flexible», el proceso de reforma debería dejar de insistir en un sistema uniforme y partir de la perspectiva de cómo separar, reasignar y redistribuir las funciones que se consideren necesarias, en lugar de concentrarse en reagrupar, interconectar y fusionar instituciones.

Se pueden distinguir diferentes clases y niveles de funciones de las entidades regionales:

---

<sup>64</sup> No se propone adoptar modelos o instrumentos «supranacionales» clásicos, como la delegación de poderes normativos a órganos autónomos, o acordar votación por mayoría para la adopción de decisiones vinculantes. Tampoco se trata de crear organismos comunes grandes. Lo importante es establecer mecanismos y prácticas comunes que institucionalicen (con el menor grado de burocratización posible) la incorporación de la visión comunitaria, la coherencia entre las políticas y el cumplimiento de los compromisos. Asimismo, no se trata de introducir rigideces, sino de desarrollar una capacidad común creativa para enfrentar nuevos problemas, generar consensos y gestionar el cambio.

*La dirección estratégica regional*

- Decisión político-estratégica
- Coordinación macro del sistema

*La política de integración*

- Visión integral, de conjunto y de largo plazo
- Coordinación de los regímenes y normas comunes
- Control del cumplimiento de los compromisos y seguimiento del impacto de las políticas

*Apoyo a las acciones de cooperación*

- Economías de escala
- Aprovechamiento de conocimientos, infraestructuras y otras capacidades especializadas
- Canalización de recursos

La propuesta consiste en el establecimiento de un «núcleo básico» de la integración encabezado por la Reunión de Presidentes, que ejercen la función de dirección estratégica regional, apoyada por un Consejo de Ministros con el que colaboraría un Comité Ejecutivo, el cual interactuaría con una Secretaría General.

El «núcleo básico» del proceso de integración operaría bajo una nueva forma institucional de interacción entre la negociación intergubernamental de los intereses nacionales y la función comunitaria, es decir, el mantenimiento de la coherencia del proceso en su conjunto, la representación del interés común y la defensa de la visión de largo plazo.

La interacción se daría entre la Secretaría General y los foros intergubernamentales de diferente nivel: un Comité Ejecutivo, que asegure la representación permanente de los países, y el Consejo de Ministros, integrado según los temas a tratar. En este esquema, las decisiones se tomarían en un nivel adecuado, con el fin de asegurar que los Presidentes y los Ministros sólo dediquen su tiempo a asuntos que requieran su atención. Se considera de la mayor importancia que se realicen consultas pertinentes con el sector privado y con otros actores. El desarrollo de las políticas de integración se vería reforzado adicionalmente por las labores de un Grupo de Designados Nacionales encargados exclusivamente de reflexionar en términos regionales sobre los asuntos de la integración centroamericana y de organizar y movilizar redes de expertos que ahonden el pensamiento integracionista regional.

Alrededor del núcleo básico mencionado se estructura un segundo grupo de organismos técnicos regionales, que aportaría un valor agregado a la labor práctica de las agencias y entidades nacionales —derivado de economías de escala—, así como conocimientos especializados y canales centralizados para distribuir recursos.

Estos organismos funcionarían como partes de redes especializadas de actores públicos y privados, que serían múltiples, diferenciadas y flexibles. Los organismos serían considerados no como «instituciones de integración», sino como organizaciones internacionales de cooperación, papel que desempeñan en la realidad. No reviste mayor importancia que tengan un número de países miembros diferente al del proceso de integración económica, ni el carácter de representación centroamericana en una organización interamericana. Tampoco tiene relevancia que en el futuro estas instituciones no sean públicas. Lo crucial es que ofrezcan servicios eficaces a disposición de la política centroamericana. Sus servicios podrían asumir diferentes formas, desde un convenio centroamericano hasta la contratación *ad hoc*.

### 3. Cambios a los órganos de integración

#### a) *La Secretaría General*

La creación de una sola Secretaría General permitiría impulsar el proceso de integración en sus diferentes campos de una manera coherente y coordinada. Se estima que arrojaría un ahorro neto de recursos en gastos de funcionamiento, y facilitaría una asignación adecuada de recursos de acuerdo con las prioridades fijadas. Asimismo, garantizaría a las actuales Secretarías más pequeñas una atención permanente a los sectores de su competencia. Por otra parte, la unificación permitiría el tipo de acción coordinada con el Comité Ejecutivo que se propone como base para las decisiones de cumplimiento obligatorio en políticas de integración.

Esta Secretaría General debería integrarse sobre la base de fusionar las existentes:

- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)
- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
- Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC)
- Secretaría *pro tempore* del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (S-CCHAC), y la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC)<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> La fusión de las secretarías del CEAC y del CCHAC daría lugar a una Dirección de Energía.

- Secretaría Técnica de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (ST-CTCAP)
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)<sup>66</sup>
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (SE CRRH)<sup>67</sup>
- Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA)

Dadas las vinculaciones orgánicas de las organizaciones internacionales respectivas, la centralización de las Secretarías de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) y del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC) debe realizarse en consulta con las diferentes partes interesadas.

No se propone la fusión de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA) dentro de la Secretaría General, puesto que la independencia de los bancos centrales es un objetivo claro de los gobiernos.

Teniendo en cuenta las funciones básicas de asegurar una visión integral, de conjunto y de largo plazo, de coordinar los regímenes y normas comunes y de controlar el cumplimiento de los compromisos, se propone una unificación completa, en lugar de una unificación descentralizada. No se trata con ello de aumentar la burocracia. Habría una sola entidad en lugar de 11. Esto no implicaría un aumento de personal, sino más bien una reducción, acompañada de un fortalecimiento cualitativo.

La transición, sin embargo, entrañaría costos inevitables. Haría falta un estudio específico de las consecuencias en materia de instalaciones. Las acciones de personal exigirían fuertes erogaciones, y el reclutamiento de profesionales del nivel deseado requeriría ofrecer salarios competitivos. En particular, es importante considerar el caso de la SIECA, debido al alto número de personas afectadas en relación con otras secretarías, así como los problemas especiales que se presentan, sobre todo la necesidad de restablecer el fondo de pensiones.

---

<sup>66</sup> Se incorporarían en la Secretaría General sólo las funciones de Secretaría regional de la SITCA, dejando las tareas de ejecución práctica de los programas de facilitación, promoción y otros a una agencia centroamericana de cooperación turística que trabajaría en estrecha coordinación con el sector privado.

<sup>67</sup> Así como en el caso de la SITCA, se sugiere incorporar en la Secretaría General las funciones de la Secretaría Ejecutiva de la CRRH que tienen que ver con una política común del recurso agua, dejando los proyectos prácticos a una agencia que opere en el marco interamericano.

La Secretaría General tendría su sede en un país a ser determinado por los Presidentes, pero mantendría oficinas —Casas de Centroamérica— en los demás países. Estas oficinas tendrían las tareas de comunicación y difusión, y serían un símbolo de la integración centroamericana.

Los Presidentes nombrarían al Secretario General por un período de cinco años. La organización dispondría de servicios comunes (jurídicos; de contabilidad; archivos, base de datos y estadísticas; de información y difusión, etc.) y operarían direcciones encargadas de los sectores sujetos a políticas de integración, en las que participarían profesionales altamente calificados.

El personal estaría sujeto a las nuevas normas regionales sobre políticas de personal que se adoptarían simultáneamente y sentarían las bases de un nuevo servicio civil centroamericano. Sin perjuicio de las condiciones de excelencia que deben reunir los funcionarios, estas normas incluirían la exigencia de mantener un balance razonable de representación de nacionalidades.

La Secretaría General debería tener autonomía en la formulación de propuestas de políticas e iniciativas para decisiones en materia de integración. Asimismo, respondería a las solicitudes de apoyo técnico que le presenten los países.

### ***b) El Comité Ejecutivo***

Por otro lado, el Comité Ejecutivo del SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica se fusionarían. Este nuevo Comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría General. Sus miembros, delegados técnico-políticos, residirían en sus países respectivos, y se reunirían en la sede de la Secretaría con la frecuencia necesaria. Su función principal sería representar los intereses de sus países y asegurar una comunicación permanente entre el nivel regional y sus gobiernos y administraciones. Por esta razón, deberían dedicarse en forma exclusiva a los temas de integración.

### ***c) El Consejo de Ministros***

Se propone consolidar un solo Consejo de Ministros, «integrado por los Ministros del Ramo», conforme con el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa. La coordinación sectorial quedaría en manos de los Ministros de cada ramo. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tendría la función de coordinación global, en particular de asegurar la coherencia entre los niveles nacional y regional, y entre los acuerdos intrarregionales y los compromisos internacionales de Centroamérica. En el ámbito económico, convendría revisar la figura de un Gabinete Económico Centroamericano, tal como está expresado

en el Protocolo de Guatemala, puesto que su manejo resultaría complicado. Esto se podría ejecutar por medio de un reglamento interno del Consejo.

La interacción entre la Secretaría General y el Comité Ejecutivo sería el mecanismo básico para formular las decisiones que adopten los Ministros en materia de integración. Sobre esta base se elevarían al Consejo de Ministros, en sus diferentes formaciones, propuestas que cuenten ya con consideraciones derivadas, por un lado, de la interacción entre la Secretaría General y los países, y por otro, de las consultas con el sector privado y otras organizaciones representativas.

La toma de decisiones se verá afectada por el sistema de votación que se adopte: consenso, mayoría simple o mayoría calificada. En esta fase del proceso de integración, sin embargo, parecería recomendable mantenerla por consenso para todas las decisiones normativas.

La Secretaría General, en cooperación con el país que ejerza la Presidencia *pro tempore*, asumiría las funciones de coordinación y de apoyo técnico al Consejo que actualmente cumple la Secretaría *pro tempore*.

#### **d) La Reunión de Presidentes**

Desde fines de los años ochenta, los Presidentes han asumido la función clave de asegurar el dinamismo del proceso y de adoptar las decisiones político-estratégicas en todas las áreas de la agenda centroamericana. Esta función debe fortalecerse. Las medidas propuestas deberían asegurar que las decisiones y compromisos que adopten no excedan las capacidades nacionales y regionales disponibles, y que hayan sido debidamente analizados y consultados con antelación.

La agenda de las Reuniones Presidenciales sería preparada conjuntamente por el Secretario de la Secretaría General y por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, cabría diferenciar de manera explícita los diferentes tipos de cumbre que se celebren (ordinarias, extraordinarias, de recepción a dignatarios visitantes, de seguimiento, etc.), a fin de separar con toda claridad aquellas reuniones o partes de ellas que se dirijan estrictamente a temas de integración.

Sería útil también distinguir entre los diferentes tipos de decisión de la Reunión de Presidentes. Únicamente tendrían fuerza obligatoria<sup>68</sup> las deci-

---

<sup>68</sup> Se sugiere continuar con el proceso de análisis y discusión del Anteproyecto de Reglamento de Actos Normativos del SICA con el propósito de limitar el derecho de propuesta y de asegurar un adecuado proceso de preparación técnico-política de las decisiones.

siones contempladas en un tratado o acuerdo internacional, teniendo en cuenta que las acciones obligatorias en las áreas de integración serían normalmente adoptadas por los Ministros, en ejecución de los compromisos contenidos en los tratados. En otras áreas de cooperación, las decisiones de los Presidentes deberían establecer «directrices» para vincular a sus respectivos gobiernos, tales como las que figuran en el Protocolo de Tegucigalpa.

### *e) El Parlamento Centroamericano*

El Parlamento Centroamericano fue creado en momentos en que imperaba una situación bélica en Centroamérica, y en que la urgencia de instaurar un diálogo político regional justificaba su establecimiento como un «órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común», tal como dispone el artículo 1 de su Tratado constitutivo. En la mayoría de los países, sus diputados han sido directamente electos por el voto popular por un periodo de 5 años.

Durante las investigaciones realizadas para elaborar el presente trabajo se observaron algunas incongruencias entre lo apuntado en las normas respectivas y el funcionamiento del Parlamento. Esto ha dado lugar en los hechos a situaciones anómalas dentro y fuera de dicho órgano. Los propios parlamentarios se han percatado de ello y han iniciado ya acciones para revisar tanto sus aspectos funcionales como sus atribuciones.

Por otra parte, los Presidentes de Centroamérica, durante su reunión extraordinaria celebrada en la ciudad de Tegucigalpa el 28 de enero de 1997, estuvieron de acuerdo en la importancia de mejorar y fortalecer el Parlamento con objeto de garantizar su adecuado funcionamiento. Encargaron así al grupo de representantes presidenciales realizar un esfuerzo para incorporar, «en el marco del estudio de BID-CEPAL», recomendaciones específicas sobre esa entidad, que fuesen integrales, con énfasis en los aspectos funcionales, presupuestarios, de inmunidades y privilegios, y que estuvieran dirigidas al fortalecimiento de una institución cuya existencia no debe ser cuestionada.

Como es sabido, los diputados no realizan en la actualidad funciones legislativas ni de contraloría, razón por la cual convendría, a la luz del mandato de los Presidentes, encomendar a un cuerpo calificado de juristas el estudio de atribuciones del mencionado órgano, y de ampliarlas o precisarlas en función de la naturaleza de los compromisos de integración vigentes. Se procuraría con ello darle un carácter vinculatorio o comunitario, tomando en cuenta la acción legislativa que iría requiriendo la evolución del proceso de integración. El grupo de juristas deberían integrarlo profesionales

del propio Parlamento, de los gobiernos y por lo menos dos expertos de otros foros regionales parlamentarios, como el europeo.

Mientras no se cuente con los resultados de este estudio y el Parlamento mantenga sus funciones vigentes, se debería adoptar un conjunto de medidas destinadas a reducir los gastos y adecuar la situación de los diputados a su función actual. En particular, se debería suprimir las inmunidades, mientras que los privilegios deberían ser negociados entre el PARLACEN y el país sede. Por otra parte, también sería recomendable disminuir el número de diputados por país; eliminar el pago de sueldos y mantener únicamente las dietas y viáticos por sesiones; y reducir el número de días de sesiones.

#### **f) *La Corte Centroamericana de Justicia***

Es importante aclarar la competencia de la Corte Centroamericana de Justicia en ciertos aspectos. En particular, sería beneficioso modificar el artículo 22 f) del Estatuto, que otorga jurisdicción a la Corte en casos de conflictos entre los «poderes u órganos fundamentales de los Estados», motivo principal de la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto por parte de la Sala Constitucional de Costa Rica.

Sería esencial también tomar las medidas apropiadas para fortalecer a nivel regional la utilización de mecanismos privados a fin de solucionar las controversias que se presenten en materia comercial. Al mismo tiempo, se podría estudiar la conveniencia de establecer una Sala de Integración Económica para conocer los conflictos que se susciten en el marco de la integración económica, incorporando las modalidades prejudiciales de resolución de conflictos.

Finalmente, se recomienda racionalizar los gastos y la estructura administrativa de la Corte con vistas a introducir una asignación de recursos más adecuada. En particular, parece conveniente reducir el número de magistrados por país a un titular y un suplente.

Por otra parte, en estas tareas es útil tener presente las formas de actuación de otras instituciones de justicia regionales, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no se reúnen en forma permanente sino mediante acumulación de casos, y que perciben dietas por sesiones.

#### **g) *El Foro de Vicepresidentes***

Este foro desempeñaría las funciones que le asignen los convenios y aquellas delegadas por los Presidentes centroamericanos.



### ***h) Instancias de reflexión y consulta***

Se considera imprescindible que la sociedad centroamericana participe activamente en el debate de la integración y el futuro de la región. Existen en Centroamérica la necesidad y un amplio deseo de promover una actitud de reflexión estratégica regional y un debate permanente y abierto sobre la naturaleza y los objetivos del proceso de integración centroamericana.

Convendría para ello crear o fortalecer instancias de reflexión y consulta como las que se señalan a continuación:

i) *Grupo de Delegados Nacionales*. Se podría establecer un grupo de delegados presidenciales encargado de examinar en forma permanente el desenvolvimiento del proceso de integración, así como de formular recomendaciones de carácter estratégico. Tendría la facultad de movilizar una red centroamericana interdisciplinaria e intersectorial de expertos. Sus miembros serían nombrados por la Reunión de Presidentes a propuesta de cada país.

ii) *Comité Consultivo*. Se propone fusionar en uno solo los Comités Consultivos mencionados en los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala y el tratado de Integración Social, conformado por representantes de todos los sectores de la sociedad civil. Este Comité tendría la función primordial de ofrecer un foro permanente para el debate y la reflexión sobre la naturaleza y dirección del proceso de integración, con amplia difusión, así como de responder a consultas globales al respecto por parte de los órganos u organismos regionales. Esto sería complementado por mecanismos de consulta sectoriales. Asimismo, se recomienda promover el fortalecimiento de las organizaciones regionales que representan los intereses particulares.

### ***i) La organización nacional para la integración***

Los cambios propuestos exigirían un esfuerzo adicional para fortalecer la capacidad de coordinación nacional de los temas de integración centroamericana. La definición de las instancias de coordinación interministerial y sus formas de actuación dependerían de las realidades de cada país. En todo caso, conviene adoptar medidas para la formación de cuadros con niveles adecuados de conocimiento y habilidades en materia de integración, así como para fortalecer los procedimientos de comunicación y los sistemas de información, y realizar una revisión de normas administrativas y jurídicas.

## 4. Cambios a los organismos especializados de cooperación

### a) *El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)*

Desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo de Centroamérica, la función principal del ICAITI sería fortalecer la metrología, y la función secundaria, la normalización.

La **metrología**, área en la que existen importantes economías de escala, se ha desarrollado en grado insuficiente en Centroamérica. Un apoyo importante para que las empresas nacionales satisfagan las exigencias tecnológicas del comercio internacional sería el incremento en la capacidad de los laboratorios secundarios centroamericanos para efectuar pruebas y ensayos, verificar normas y controlar la calidad. Al presente sólo el ICAITI cuenta con un laboratorio primario de metrología en Centroamérica.

Por otro lado, si bien la tendencia global apunta hacia la armonización con referencia a las normas internacionales, existe una categoría de productos, comerciados principalmente entre los países centroamericanos, que pueden requerir de la definición de una norma centroamericana. Sería preciso, por ello, preservar esta función del ICAITI.

En consecuencia, se propone transformar el ICAITI en un organismo que podría llamarse Instituto Centroamericano de Metrología y Normalización. Un laboratorio primario de metrología requiere de gastos fijos muy elevados, por lo que no parecería posible que esta entidad se autofinanciara. En una primera estimación se calcula que estos servicios solamente aportarían entre 10 y 20% de los costos del instituto. Esta entidad precisaría de una asignación presupuestaria permanente sobre la base del presupuesto institucional común, que asegure el mantenimiento y la actualización de los equipos, así como contar con un nivel mínimo de personal calificado.

Se requeriría de un estudio adicional para determinar si sería preferible mantener únicamente las capacidades de metrología existentes (actualmente cubren apenas unas cinco dimensiones de la metrología), o ampliarlas a fin de contar con un servicio primario centroamericano que abarque las necesidades esenciales. Asimismo, a partir de un proceso adicional de análisis y consulta, habría que decidir si la nueva entidad funcionaría únicamente como un foro de acuerdo entre las entidades públicas y privadas que disponen de las capacidades técnicas, o si convendría que dispusiera de un laboratorio para realizar pruebas.

Por otra parte, habría que decidir el destino de la capacidad de investigación propia del ICAITI. Teniendo en cuenta los argumentos relativos a la preferencia por una estrategia de red centroamericana (ver infra), no con vendría desplegar un esfuerzo común para fortalecer esta capacidad. Tampoco parecería aconsejable eliminarla completamente, en la medida en que ésta podría ser un recurso útil para Guatemala y una fuente de ingresos complementarios para el organismo.

Una solución adecuada sería que la investigación y la asesoría científicas que realice el instituto fueran financiadas por fondos extrapresupuestarios que consiguiera el propio instituto. Este organismo operaría como un centro más de investigación de una red centroamericana.

### ***b) La Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)***

El ICAITI ha efectuado una labor de investigación y desarrollo en varias áreas, incluyendo actividades de interés en conservación energética y reducción de fuentes de contaminación. También tiene la ventaja potencial de ofrecer a las fuentes internacionales de financiamiento y de cooperación una institución regional para la realización de programas.

No obstante, parecería existir cierto consenso en la mayoría de los países en que tanto la distribución de los beneficios de un enfoque regional, como la promoción de la cooperación dentro de Centroamérica, serían mejor servidas por una red centroamericana de centros especializados de excelencia. La coordinación de esta red podría confiarse principalmente a la CTCAP, en su futura calidad de Dirección de una Secretaría unificada.

En la medida en que esta red se apoyaría en las universidades, se recomienda que coordine esfuerzos con el programa del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) para promover posgrados regionales, así como con la asociación de universidades privadas y las federaciones empresariales.

La movilización de recursos adicionales para apoyar estos esfuerzos de cooperación regional requeriría o bien de la adopción de programas especiales del BCIE o de la creación de un Fondo Centroamericano de Desarrollo Científico y Tecnológico, que se usaría para contratar servicios de investigación científica y tecnológica de importancia regional en diferentes laboratorios y centros de investigación, y para promover proyectos concretos de cooperación entre centros de investigación y empresas de diferentes países.

### ***c) El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)***

Existe cierto consenso en que el ICAP tendría en el futuro dos áreas centrales de trabajo.

En primer lugar, debería de servir como centro de una red dedicada a fortalecer las capacidades centroamericanas para la integración regional. Esto incluiría, entre otras actividades:

i) La formación masiva de funcionarios nacionales y de autoridades locales, a fin de fortalecer sus conocimientos en temas sustantivos prioritarios, desarrollar sus habilidades en técnicas relevantes como la de negociación multilateral, y sensibilizarlos en cuanto a las complejidades de los procesos de integración regional.

ii) La formación especializada de funcionarios regionales (en el caso de establecerse un servicio civil centroamericano) podría constituir una parte sistematizada de un proceso de formación inicial y permanente a escala regional.

iii) Consultorías a los gobiernos y entidades regionales para la elaboración de instrumentos de políticas, sistemas de gestión, programas de formación, etc.

Por otra parte, se debería reforzar al ICAP para que opere como un centro de excelencia en materia de gestión pública, particularmente en políticas de competencia y regulación, con capacidad para desarrollar estrategias innovadoras, basadas en el análisis de las nuevas teorías y mejores prácticas en el mundo.

Sería aconsejable, en consecuencia, transformar el ICAP en un instituto mixto, integrado por un pequeño núcleo de profesionales permanentes (o por lo menos con contratos de duración media) con experiencia comprobada y reconocida. Asimismo, contaría con servicios especializados (biblioteca, centro de documentación, bases de datos y de expertos) de valor para la región. El nuevo ICAP tendría participación pública y privada. Sus autoridades incluirían representantes de los gobiernos y administraciones nacionales, instituciones regionales, universidades y organizaciones privadas.

En este marco, sería apropiado sustituir el sistema de financiamiento completo de los gobiernos por un sistema mixto. Esto supondría una asignación presupuestaria de base derivada del presupuesto común, que podría tomar la forma de un contrato marco para la realización de una cantidad mínima de acciones de capacitación y de otro tipo. Adicionalmente, el instituto debería trabajar dentro de la red de organizaciones relevantes, para vender no sólo servicios directos, sino también complementar, en el ámbito regional, el trabajo de las entidades nacionales. Sería deseable, en particu-

lar, que llevase a cabo operaciones conjuntas (*joint ventures*) con el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

#### **d) *La organización regional de turismo***

Considerando la interdependencia que el turismo y otras áreas de integración tienen con respecto a las necesidades de facilitación turística y de armonización de normas e incentivos, se sugiere que las funciones de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), en materia de política común turística, podrían incorporarse en la Secretaría General. Sin embargo, convendría que las tareas de promoción de Centroamérica como destino único y las otras áreas del desarrollo turístico común fuesen realizadas por una entidad centroamericana mixta.

#### **e) *Otras entidades regionales***

En el documento «Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana» se presentó un resumen de las funciones y financiamiento de otras entidades regionales, así como una apreciación de su desempeño y evolución reciente. En él se formulan las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Existen diversas entidades regionales especializadas, con funciones claras en la agenda centroamericana, y que han realizado —o están realizando— importantes esfuerzos de modernización institucional y racionalización administrativa. Se cuentan, entre ellas, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA). Cabe agregar que tres de ellas, el BCIE, la COCESNA y el OIRSA, se autofinancian mediante la venta de servicios.

La Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA) requiere, por otra parte, que sus funciones y su organización sean revisadas en el marco de los cambios que se están dando en el mercado regional, de acuerdo con las decisiones que se adopten en este sector. La revisión correspondería a las instituciones nacionales, con el apoyo de estudios técnicos especializados.

Asimismo, convendría dejar al criterio de las instituciones nacionales participantes la aplicación de medidas de reforma para su consolidación, y retener el sistema de financiamiento descentralizado en el Comité Coordina-

dor Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE), y en el Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC). En cuanto al primero, se considera importante asegurar su participación en el desarrollo de un enfoque integrado para el recurso agua. Respecto del segundo, parecería necesario aclarar su papel institucional en relación con los organismos nacionales y otras organizaciones internacionales responsables en los campos relevantes.

En cuanto al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), cabría examinar la participación de las asociaciones de universidades privadas en los esquemas de cooperación regional, así como su posible vinculación con las tareas de integración, tales como la homologación de títulos con vistas al libre ejercicio de profesiones en toda Centroamérica.

Respecto de las otras instancias de coordinación entre organismos nacionales algunas de las cuales no tienen sede ni personal permanente, tales como el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) o el Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS), sería conveniente basarse en acuerdos de implementación para diseñar su estructuración.

## 5. Financiamiento

Una parte esencial de la reforma sería establecer un mecanismo de financiamiento automático para el núcleo institucional, y llegar a un acuerdo respecto de los principios que deberían regir sobre las demás instituciones u organismos. Este acuerdo podría ser visto también como una muestra del compromiso de los gobiernos con el proceso de integración. En el mismo espíritu, convendría que cada país presentase un plan de acción para solventar los saldos pendientes de los aportes gubernamentales, con modalidades propias y teniendo en cuenta sus posibilidades.

El esquema de financiamiento se basaría en tres elementos: un presupuesto institucional común, un financiamiento descentralizado y el autofinanciamiento.

### *a) Presupuesto institucional común*

i) *Beneficiarios.* Las instituciones de integración (el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, y en una futura fase la Corte Centroamericana de Justicia y el PARLACEN) estarían financiadas en su totalidad por este presupuesto común.

Adicionalmente, el presupuesto común permitiría apoyar de manera permanente y parcial a entidades centroamericanas que ofrezcan servicios con un valor agregado regional y que requieran de un apoyo público común, pero que no realicen funciones sistémicas. Por ejemplo, estas asignaciones podrían asumir la forma de convenios permanentes con el instituto que sustituiría al ICAITI, para el mantenimiento de las capacidades primarias en materia de metrología, o con un ICAP transformado, para capacitar a funcionarios públicos.

ii) *Administración*. El presupuesto de gastos sería aprobado cada año por el Consejo y lo administraría el BCIE. Los posibles superávits serían transferidos a un fondo general administrado por la Secretaría General. Estos recursos podrían destinarse a la inversión social, a fomentar la cooperación tecnológica o a subsidiar iniciativas conjuntas centroamericanas en materia cultural.

iii) *Fuentes*. En esta fase del proceso de integración, parecería de gran importancia que los gobiernos nacionales demostrasen un fuerte compromiso con la integración, y asumieran de forma abierta la responsabilidad de sostener adecuadamente el núcleo institucional.

Así, sería deseable diseñar **mecanismos nacionales**, de acuerdo con las normas constitucionales de cada país, que garanticen que el monto aprobado por el Consejo se transfiera, en forma obligatoria y automática, de los gobiernos nacionales al presupuesto institucional común.

Convendría también considerar la adopción de **mecanismos comunes** para alimentar el presupuesto, aprovechando los diversos estudios que se han realizado sobre la materia.

Cabría, en primer lugar, analizar con mayor detalle la constitución de un **fideicomiso** mediante alguna combinación de aportes de los países (posiblemente bajo la forma de préstamos del BCIE en algunos casos), y de la cooperación internacional.

En segundo lugar, podrían establecerse **tasas** especiales cuyo monto formaría parte directa del presupuesto. Si bien en teoría podría establecerse una tasa al comercio extrarregional para el financiamiento de la institucionalidad, esto presenta serios problemas. Debido a que no se ha alcanzado una unión aduanera entre los cinco países, los aranceles continúan siendo nacionales y no comunitarios, por lo que puede haber resistencia a que su recaudación se convierta en un bien común. Otra opción de financiamiento sería la transferencia de una parte del producto de la venta de formularios aduaneros al fondo común. No obstante, si bien esta opción ha sido aprobada por los Ministros Responsables de la Integración Económica y la SIECA la ha puesto en práctica, existen hasta ahora ciertas reticencias y cuestionamientos a esta venta.

Además, según algunas estimaciones de la SIECA, los recursos que podrían obtenerse por este medio serían de sólo unos 200,000 dólares anuales. Se ha hecho mención al establecimiento de otros tipos de impuestos (cobrar comisiones a cheques usados por pagos de bienes y servicios de otros países o una cuota al peaje de vehículos), pero ello requeriría de estudios más detallados para evaluar su factibilidad y rendimiento probable.

Por último, se podrían obtener fondos de la **cooperación internacional**, solicitando conjuntamente créditos que los países transferirían, bajo su responsabilidad, directamente al presupuesto y no al fideicomiso.

### ***b) Financiamiento descentralizado***

Entre los organismos que dispondrían de financiamiento descentralizado para cubrir enteramente sus gastos fijos se cuentan la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA), el Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), así como las diversas instancias de coordinación intergubernamental. Los recursos no tendrían relación alguna con el presupuesto común. Provenirían en su totalidad de las entidades públicas nacionales relacionadas directamente con las actividades de estos organismos. La agencia centroamericana de turismo constituiría un caso especial, ya que contaría con financiamiento mixto. Las autoridades o instituciones nacionales correspondientes determinarían en todos los casos los montos de este financiamiento.

### ***c) Autofinanciamiento***

Finalmente, existen unas cuantas instituciones que pueden autofinanciarse enteramente mediante la venta de servicios, como el BCIE y la COCESNA, o casi completamente, como la OIRSA, que únicamente obtiene el 5% de sus ingresos de las aportaciones de los gobiernos, mientras que el resto proviene de la venta de servicios de fumigación internacional.



## 6. Auditoría

Sería indispensable constituir una entidad centroamericana independiente responsable de la auditoría general, de acuerdo con lo previsto en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 33). Sin embargo, en estos momentos no sería preciso crearla al estilo de un Tribunal, sino que podría recurrirse a firmas reconocidas. En el caso de las entidades en las que ya se efectúan auditorías de este tipo se podría mantener esta práctica, pero se obligaría a las que no lo hacen a realizarlas en un plazo razonable.

Al mismo tiempo, convendría solicitar a los Contralores de Cuentas de Centroamérica que elaboraran un perfil del futuro sistema. En este marco se precisaría establecer normas y procedimientos obligatorios para las compras y la administración de bienes y servicios.

## 7. Estatuto del servicio civil y de la carrera de funcionario centroamericano

Simultáneamente, con las medidas ya mencionadas, sería imprescindible acordar un Estatuto del Servicio Civil Centroamericano que establezca normas y procedimientos profesionales uniformes, los cuales regirían al personal de los organismos y las instituciones. Asimismo, sería conveniente regular la carrera del funcionario y empleados centroamericanos, estableciendo al efecto el escalafón correspondiente. Se podría elaborar un anteproyecto con apoyo internacional.

En el Estatuto se establecería un escalafón centroamericano de salarios y beneficios, así como un régimen básico de disciplina. En él se especificaría también la obligatoriedad de designar por concurso a los titulares y a los profesionales.

Si bien no sería imprescindible fijar cuotas de representación nacional en cada entidad para los profesionales, sería deseable buscar equidad en la representación, sin comprometer por ello la calidad del trabajo. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores podría emitir una resolución que establezca un procedimiento mediante el cual el sistema de auditoría revisaría periódicamente los reclutamientos de personal. Se aseguraría así que no hubiesen desviaciones en contra de funcionarios de los países miembros con nacionalidad diferente a la del país sede. Asimismo, el personal no nacional debería recibir automáticamente *status* de residente en el país sede.

Por último, cabe subrayar la importancia de asegurar un alto grado de transparencia.

## **8. Lineamientos para un Plan de Acción**

En esta propuesta se plantea una importante reforma a la institucionalidad regional que requeriría de una preparación técnica cuidadosa, y exigiría cambios significativos en los instrumentos jurídicos regionales. Su financiamiento presentará un gran desafío político y práctico. Es necesario también tener presente que la propuesta suscitara resistencias de quienes se consideren afectados por ella.

Por otra parte, las circunstancias parecen favorecerla en comparación con iniciativas anteriores. La fuerza del consenso y el compromiso que existe en la actualidad entre los Presidentes centroamericanos para implantar una reforma ofrece bases sólidas para su implantación progresiva. Además, existe en la comunidad internacional la voluntad de ofrecer apoyo político y material para una reforma sustancial. Finalmente, se puede afirmar que los cambios propuestos sólo serían radicales en algunos casos, y se prevé que de surgir alguna oposición, ésta se circunscribiría a determinados círculos y esferas.

### ***a) El sistema de financiamiento***

Para poner en marcha la reforma propuesta, sería preciso establecer un nuevo sistema de financiamiento. Un Grupo especializado, nombrado por los Presidentes, debería elaborar a la brevedad posible un plan de acción detallado para la ejecución de la propuesta. Dicho grupo, que podría encabezar la SIECA, trabajaría en estrecha consulta con el BCIE, los ministerios de hacienda, los bancos centrales y las comisiones de hacienda de las asambleas nacionales.

### ***b) Los cambios institucionales***

i) *La Secretaría General.* La unificación de las secretarías implicaría importantes movimientos de instalaciones y personas. Habrá que prever, por lo tanto, que ésta se efectúe como un proceso de mediano plazo y en diferentes etapas. En una primera se elaboraría, firmaría y ratificaría un nuevo tratado; se identificarían las necesidades con respecto al personal e infraestruc-

tura de la nueva Secretaría General, y se definirían los costos de las acciones de personal y mudanzas. En una segunda fase se abriría la sede, se adoptaría su reglamento interno y se establecerían los servicios comunes. Finalmente, se procedería a la fusión de las entidades involucradas.

Este proceso plantea decisiones acaso difíciles en cuanto a la elección de sedes, en el marco del impacto que la reforma tendrá sobre la distribución geográfica de los órganos y organismos regionales.

Se sugiere que la nueva agencia centroamericana de turismo se ubique en Managua, de tal manera que la incorporación de las funciones de secretaría de la SITCA en una Secretaría General no afectaría la presencia de organizaciones regionales en Nicaragua. Honduras no se vería afectado, puesto que las dos secretarías con sede actualmente en Tegucigalpa (CEAC y CCHAC) tienen una naturaleza rotativa, por lo que su permanencia en esta ciudad es temporal. El caso de El Salvador dependerá de la suerte de la SG-SICA. Ante estas perspectivas,<sup>69</sup> se considera de la mayor importancia que la Secretaría General mantenga oficinas en cada país.

En el cuadro siguiente se muestra la distribución geográfica de los órganos y organismos regionales, sin incluir la sede de la Secretaría General.

**Sedes de los Organos y organismos regionales a/**

Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
PARLACEN		BCIE	CCJ	SE-CMCA	
Ex-ICAITI	OIRSA	COCESNA	COCATRAM	Ex-ICAP	CEPREDENAC
INCAP	ICEP b/	COMTELCA CCP	Turismo	CSUCA CAPRE	

a/ No se incluye en este cuadro la Secretaría General.

b/ Instituto Centroamericano de Estudios Policiales.

ii) *Los organismos especializados.* En el caso de los tres organismos especializados que se verían afectados, se propone un procedimiento similar que consistiría en la elaboración, por un comité técnico mixto nombrado por las autoridades actuales respectivas, de un plan detallado que sería discutido con los principales actores.

En el caso del ICAP, se realizarían consultas con representantes de los ministerios responsables, el INCAE, así como con expertos de las universida-

<sup>69</sup> Por otra parte, en el caso de dos secretarías habrá que tener en cuenta también la relación orgánica existente con organizaciones internacionales (entre la SG-CECC y la UNESCO, y la SG-CAC y el IICA).

des, de otras instituciones de formación y de investigación, y de entidades privadas (como la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales, ASIES, y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES), y con especialistas internacionales.

La transformación del ICAITI sería discutida con representantes de los ministros responsables, de las federaciones industriales y de los principales laboratorios nacionales de metrología y normas, y con expertos en la materia.

La creación de una organización mixta centroamericana de turismo sería analizada por la SITCA y también por representantes de las autoridades y agencias nacionales, así como de las asociaciones privadas de turismo y por especialistas invitados.

### *c) Los cambios jurídicos*

Los cambios jurídicos más importantes que deberían comentarse en el marco de un nuevo tratado derivarían del nuevo sistema de **financiamiento**, y de la unificación de las **secretarías**. Asimismo, en los casos de **ICAITI**, **ICAP** y **SITCA**, sería preciso abrogar los Convenios existentes y modificar sus estatutos, de acuerdo con sus nuevas funciones y naturaleza.

Con respecto al **Parlamento Centroamericano**, la posible reducción en el número de diputados y la reconsideración de sus inmunidades y privilegios requerirían de una reforma al Tratado Constitutivo. Los otros temas podría resolverlos el propio Parlamento mediante reformas a su Reglamento.

Se propone una sola reforma al Estatuto de la **Corte Centroamericana de Justicia** (supresión o reformulación del artículo 22, literal f)). Los cambios en la organización y en materia de gastos podría realizarlos la propia Corte, puesto que a ella compete la definición de la administración y el personal (Título VI del Reglamento General).

En la primera fase de la reforma, el **Comité Ejecutivo** podría seguir operando sobre la base del Protocolo de Tegucigalpa. Al adoptarse el nuevo tratado, convendría formalizar tanto la fusión entre el Comité Ejecutivo de la SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica como el principio de interacción entre el Comité y la Secretaría en la formulación de políticas y la preparación de decisiones con carácter obligatorio.

La introducción de un «sistema de **auditoría** y fiscalización financiera» se prevé explícitamente en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 33). La elaboración de **normas de políticas de personal** y la posible creación de un Servicio Civil Centroamericano podrían tomar la forma de un reglamento, fundamentado en el mismo Protocolo, que el Consejo adoptaría.

***d) Elaboración de un Plan de Acción***

Una vez que los Presidentes hayan definido las líneas fundamentales de la reforma, se propone crear un grupo especial de trabajo encargado de coordinar la elaboración de planes detallados relacionados con los aspectos institucionales, jurídicos y de financiamiento.

## V. La reforma de la insitucionalidad adoptada

**E**n el presente capítulo se incluyen la resolución de la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos y la versión literal de los lineamientos de la reforma.

### A. Declaración de Panamá II

Los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá nos hemos reunido en la Ciudad de Panamá, el día 12 de julio de 1997, en ocasión de celebrar nuestra XIX Reunión Ordinaria, acompañados por el Presidente de la República Dominicana y el Viceprimer Ministro de Belice, en calidad de observadores, con el propósito de revisar y fortalecer el proceso de integración centroamericana y, en particular, la institucionalidad regional en que se sustenta.

Estamos convencidos de que el entorno internacional y los compromisos comprendidos en la Alianza para el Desarrollo Sostenible vuelven necesario y perentorio introducir cambios sustanciales en el sistema institucional centroamericano a fin de enfrentar con eficiencia y eficacia los desafíos de la próxima centuria y hacer de esa manera posible la inserción de Centroamérica en las corrientes mundiales de comercio y de inversión y dotarla de la capacidad necesaria para competir con éxito en el nuevo orden mundial que se viene gestando.

Los cambios en la Agenda de Integración y sus órganos e instituciones deben propiciar la estabilidad y perfeccionamiento de los sistemas democráticos de Centroamérica, la participación de la sociedad civil, el regionalismo abierto, el combate a la corrupción y el abatimiento de la pobreza de nuestros pueblos. En general buscamos afianzar institucionalmente el desarrollo sostenible, de nuestra región, el buen uso de sus recursos naturales y la racionalización del gasto público.

Las transformaciones profundas que ha experimentado Centroamérica, la culminación de los procesos de pacificación en el área con los acuerdos de paz firmados en Guatemala el 29 de diciembre pasado, el afianzamiento de la democracia y las transformaciones institucionales, justifican una reforma del sistema de integración, aún más profunda que las anteriores, con el fin de consolidar a Centroamérica como una región de paz, libertad democracia y desarrollo.

Estamos aprovechando esta coyuntura trascendental para avanzar en la consolidación de la Comunidad Centroamericana. Es nuestra voluntad crear un marco institucional que nos integre más y mejor, sin menoscabo de la autonomía, especificidad y normativa constitucional de los países, y respetando las diferencias propias de cada uno. Ello aumentará nuestra capacidad para enfrentar los desafíos internacionales de la globalización, y aprovechar mejor los recursos naturales y el capital humano que constituyen el más rico patrimonio de nuestra región.

Hemos decidido fortalecer el Sistema de la Integración Centroamericana por medio de mecanismos que garanticen efectivamente la priorización, coordinación, ejecución y seguimiento de los acuerdos comunitarios. Decidimos igualmente armonizar las acciones que se adoptan en el ámbito regional con el fin de evitar la dispersión de esfuerzos, lo cual tiende a mejorar el bienestar de nuestros pueblos y la promoción de una cultura integracionista que fomente la solidaridad centroamericana.

La dirección y orientación de este proceso de reforma institucional está plasmada en el documento «Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional», que forma parte integrante de esta Declaración y que asegura una transición gradual y progresiva a un ordenamiento comunitario con competencia regional.

A fin de emprender de inmediato este proceso de reformas institucionales con decisiones concretas, realistas y pragmáticas, hemos convenido en definir en esta Cumbre elementos trascendentales que orienten e inicien las transformaciones pretendidas en toda la institucionalidad actual. Para ello acordamos, entre otras, las acciones siguientes:

Sobre el Parlamento Centroamericano:

- 1) Fortalecer el Parlamento Centroamericano, como un órgano principal del proceso, adecuando sus atribuciones que serán acordes con el proceso evolutivo de la integración;
- 2) Dentro del proceso de racionalización decidimos integrar el presupuesto de dicho Organismo al del Sistema de la Integración Centroamericana;
- 3) Homologar la elección de los Diputados del PARLACEN a la elección de Diputados nacionales;

- 4) Mantener únicamente los privilegios e inmunidades establecidos en el Acuerdo Sede;
- 5) Aprobación del presupuesto por los Estados Parte, y
- 6) En lo referente a sus atribuciones y número de diputados se decide crear un grupo de trabajo, para que en consulta con el PARLACEN, presente una propuesta antes de la próxima reunión de Presidentes que se celebrará en agosto próximo.

Sobre la Corte Centroamericana de Justicia:

- 1) Reafirmamos que es el Organismo Judicial principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana cuyo fortalecimiento es una prioridad para las reformas a fin de garantizar la seguridad jurídica del proceso de integración;
- 2) Derogar el Artículo 22, inciso f) del Estatuto de la Corte relacionado con la competencia en los casos de conflictos que surjan entre los Poderes de los Estados;
- 3) Sesionará con la frecuencia que los casos requieran, adoptando un sistema de remuneración por dietas;
- 4) Reducir el número de Magistrados a un titular y un suplente por país;
- 5) Fortalecer su competencia en el área comercial;
- 7) Adecuar sus privilegios e inmunidades a los establecidos en el Convenio Sede. En los demás países tendrán las inmunidades propias al ejercicio de sus funciones oficiales, y
- 8) Modificar el procedimiento para el nombramiento de los Magistrados.

Sobre las secretarías del Sistema:

Unificar las secretarías en una sola Secretaría General con sede única en San Salvador, El Salvador, asumiendo ésta las funciones administrativas de la Presidencia pro tempore.

Adicionalmente hemos decidido establecer un Mecanismo de Financiamiento Automático que será definido por los Ministros de Hacienda o de Finanzas de cada Estado, así como crear una instancia de auditoría y fiscalización gerencial.

El replanteamiento del proceso de integración regional y la reforma de sus instituciones se realizará con la flexibilidad suficiente que permita la eventual adhesión de Belice y la República Dominicana.

Agradecemos los estudios elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como las propuestas que sobre esos trabajos fueran elaboradas por los Delegados Presidenciales que designamos para tal efecto. A su vez solicitamos a la comunidad internacional que continúe brindando su apoyo a fin de implementar la reforma institucional de la integración centroamericana.



Agradecemos y aceptamos la invitación del señor Presidente de la República Dominicana para celebrar nuestra próxima reunión presidencial en dicho país, los días 5 y 6 de noviembre de 1997.

Los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y el Viceprimer Ministro de Belice, agradecemos a Don Ernesto Pérez Balladares y, por su intermedio, al Pueblo y al Gobierno de Panamá, la cálida hospitalidad, las excelentes facilidades brindadas y las atenciones recibidas, las que contribuyeron decisivamente al éxito de la reunión.

*JOSE MARIA FIGUERES OLSEN*, Presidente de la República de Costa Rica;  
*ARMANDO CALDERON SOL*, Presidente de la República de El Salvador;  
*ALVARO ARZU IRIGOYEN*, Presidente de la República de Guatemala;  
*CARLOS ROBERTO REINA IDIAQUEZ*, Presidente de la República de Honduras;  
*ARNOLDO ALEMAN LACAYO*, Presidente la República de Nicaragua;  
*ERNESTO PEREZ BALLADARES*, Presidente de la República de Panamá

**Observadores**

*DEAN O. BARROW*, Vice Primer Ministro de Belice;  
*LEONEL FERNANDEZ REYNA*, Presidente de la República Dominicana

## **B. Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional**

Panamá, 12 de julio de 1997

Los presentes lineamientos se fundamentan básicamente en los estudios, evaluaciones y recomendaciones, realizados por los Representantes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos, el BID/CEPAL, así como en las deliberaciones del Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, con relación a la situación de las Secretarías e instituciones del Sistema, y tiene como propósito fundamental elevar sus niveles de eficiencia y eficacia para contribuir de mejor forma con el proceso de integración en el marco de la agenda centroamericana.

Con esta reforma se busca reducir la dispersión del esquema de funcionamiento del Sistema institucional de la integración, para facilitar los avances de este proceso. Se pretende, asimismo, fortalecer la capacidad técnica y administrativa, a fin de maximizar el logro de los objetivos de la agenda centroamericana; lo mismo que mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional, de modo tal que se logre un tratamiento integral de las iniciativas que se impulsen; es decir, que en éstas se aborden de manera equilibrada los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

La reforma permitirá que los gobiernos puedan de una manera más efectiva hacerle frente a los compromisos financieros que implique el funcionamiento del sistema institucional, aspecto importante para el logro del éxito en su gestión y para alcanzar avances cualitativos y sustantivos en la integración regional.

Asimismo, se pretende que las reformas del Sistema se traduzcan en un beneficio más amplio y tangible para todos los sectores de la sociedad Centroamericana al capitalizar los logros del proceso de integración.

### **1. Aspectos conceptuales y de principios**

Como producto de las deliberaciones realizadas se presentan los principios que orientarán el Proceso de reforma del Sistema de la Integración Centroamericana:

- *Integralidad.* La reforma debe garantizar la naturaleza integral establecida en el Protocolo de Tegucigalpa y en la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

- *Balance.* La reforma debe procurar un equilibrio adecuado entre las cuatro áreas principales señaladas en esos instrumentos, a saber: política, económica, socio-cultural y ambiental.
- *Juridicidad.* La reforma debe garantizar la seguridad jurídica del nuevo sistema institucional de integración.
- *Gradualidad.* La integración regional y su reforma deben entenderse como procesos graduales de ejecución progresiva, flexibles y con visión de futuro.
- *Viabilidad.* La reforma tiene que ser visionaria, pero sin desatender las condiciones objetivas en las que habrá de ejecutarse, por lo que sus plazos, costos, y mecanismos de ejecución deben ser técnica, política, jurídica y financieramente viables.
- *Responsabilidad compartida.* La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana es un proceso en el que los gobiernos y las instituciones regionales son corresponsables.
- *Regionalismo abierto.* Entendido como un proceso de creciente interdependencia a nivel regional, en un contexto de apertura, con el objeto de aumentar la competitividad y de contribuir a una economía internacional cada vez más abierta y transparente.
- *Control.* Mejorar la capacidad de control de los Gobiernos centroamericanos con relación a las instituciones regionales de la integración, reduciendo los costos de funcionamiento, así como una adecuada distribución del presupuesto entre los Organos e instituciones del Sistema.

En el proceso de análisis efectuado, se identificaron los principales factores que han afectado al proceso de integración y cooperación regional, siendo en las siguientes áreas:

- *Coordinación.* Se detectó un grave problema en los procesos de coordinación seguimiento, ejecución y evaluación de las decisiones Presidenciales y Ministeriales. Esta situación se detecta tanto a nivel nacional como regional, en las instituciones existentes.
- *Dispersión.* Se ha determinado que el Sistema opera de manera dispersa y atomizada, y se hace necesario concentrar instituciones y funciones.
- *Armonización.* Es necesario armonizar las acciones que se adoptan en el ámbito regional con las acciones que se ejecutan a nivel nacional.
- *Priorización.* Se identificó la necesidad de realizar una efectiva priorización de los acuerdos y de las iniciativas.
- *Operatividad.* Se detectaron instancias nacionales y regionales del Sistema que no están operando adecuadamente o enfrentan serias limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos.
- *Preparación.* La preparación técnica de las iniciativas y propuestas que se trasladan a la instancia presidencial o ministerial no siempre han

agotado el proceso de revisión y depuración de las mismas, lo cual dificulta su ejecución y viabilidad.

*Financiamiento institucional.* Se constata que la situación financiera de algunos organismos de la integración es insostenible y deben buscarse mecanismos que garanticen su sostenimiento de manera previsible, igualitaria y segura.

*Promoción de una cultura de integración.* Se señaló la necesidad de intensificar una cultura de integración y solidaridad, así como de sus beneficios, tanto en las instituciones regionales como en la población en general.

## 2. Reformas

Se adoptan las siguientes reformas:

### a) *Reunión de presidentes*

Las principales decisiones políticas y estratégicas que orienten y dinamicen el proceso de integración serán tomadas por los Presidentes centroamericanos en sus reuniones, como órgano supremo del Sistema. Se celebrará una reunión anual ordinaria y reuniones anuales extraordinarias o cuando sea necesario. La Presidencia mantendrá períodos rotativos semestrales. La Secretaria General del SICA asumirá las funciones administrativas y técnicas de la Presidencia *pro tempore*.

Debe asegurarse que las propuestas que se eleven hayan sido debidamente analizadas y consultadas previamente para definir si son factibles y permitan alcanzar resultados viables. Con ello, se potencializarán las Cumbres Presidenciales y se incrementará su eficacia al alcanzar mayor grado en el cumplimiento de las decisiones traducidas en resultados concretos.

### b) *Consejo de ministros*

Es necesario preservar los artículos 16, 17 y 18 del Protocolo de Tegucigalpa, que establecen el Consejo de Ministros integrado por los Ministros del Ramo, preservando al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como el órgano principal de coordinación del Sistema de Integración Centroamericana.

En tanto se concluye y pone en vigencia la normativa que se haga cargo de la readecuación institucional, se designa a los Ministros de Economía de sus respectivos Estados, integrantes del Consejo de Ministros a que se refiere el artículo 18 del Protocolo de Tegucigalpa, para que en representación de los

Gabinetes Económicos nacionales integren el Consejo de Ministros de Integración Económica a que se refiere el artículo 37, numeral 2, literal a) del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y cumplan las funciones asignadas a éste.

### **c) *Parlamento centroamericano***

El Parlamento Centroamericano constituye un patrimonio irremplazable que debe ser fortalecido y potenciado como un órgano principal del proceso de integración regional. Con ese fin es necesario adaptar su funcionamiento a las nuevas condiciones del sistema regional e internacional que ha sufrido una profunda transformación en la última década.

Las reformas del PARLACEN tienen los siguientes objetivos:

- i) Mejorar la coordinación con los demás Organos e Instituciones del SICA, con el fin de lograr más coherencia y eficiencia, buscando que sus acciones sean armónicas, enmarcadas en la agenda única centroamericana;
- ii) Racionalizar los gastos y estructura administrativa, contrayendo el presupuesto por medio de una reducción escalonada, y
- iii) Adecuar las inmunidades y privilegios de los diputados del PARLACEN con la realidad centroamericana;

Las reformas a analizarse implican:

- i) Reformar el Tratado Constitutivo del PARLACEN, por medio de un Protocolo Modificatorio al mismo, que considere entre otros aspectos los siguientes:
  - ii) Suprimir el artículo 5, inciso c), del Tratado Constitutivo del PARLACEN y el artículo 4, numeral 1 del primer Protocolo a dicho Tratado, en vista de que el Protocolo de Tegucigalpa es el instrumento legal de mayor supremacía dentro del SICA.
  - iii) Revisar el Capítulo II y III, considerando que lo relativo a las funciones de Presidentes y Vicepresidentes en cuanto a sus reuniones regionales se encuentra ya regulado en el Protocolo de Tegucigalpa.
  - iv) Modificar el artículo 27, incisos a) y b) sobre privilegios e inmunidades, a fin de que sean regulados por el Acuerdo Sede.
  - v) El presupuesto del SICA incluirá el del PARLACEN, quedando sujeto a la aprobación del Poder Ejecutivo de los Estados Parte.
  - vi) Los períodos de elección de los Parlamentarios serán homologados con los períodos electorales de las respectivas Asambleas Nacionales.
  - vii) Sobre el número de diputados por país y otras las atribuciones del PARLACEN, se decide crear un Grupo de Trabajo para que en consulta con

dicho Organismo presente una propuesta a más tardar en el mes de agosto, antes de la próxima Reunión Cumbre de Presidentes.

Las acciones que derivan de la reforma son las siguientes:

i) Lograr la coordinación del trabajo del PARLACEN con las agendas de los Congresos o Asambleas Nacionales, proponiendo en estos últimos, con excepción de los países que ya cuenten con ella, la creación de una Comisión de Integración Centroamericana que sirva de vínculo con el PARLACEN.

ii) Analizar el Tratado Constitutivo del PARLACEN, con el fin de adecuarlo a la realidad centroamericana, de manera que responda a sus necesidades e intereses reales, y en un futuro a los cambios que se operen en el entorno internacional y a las exigencias de la evolución del proceso integracionista.

#### ***d) Corte Centroamericana de Justicia***

La Corte Centroamericana de Justicia es el órgano judicial principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana cuyo fortalecimiento es una prioridad para la reforma, a fin de garantizar la seguridad jurídica del proceso de integración y el control de la legalidad en la adopción y ejecución de las decisiones.

Se adoptarán medidas que favorezcan la integración de todos los países al Estatuto de la Corte, a fin de dar un carácter regional a su competencia, al tiempo que se racionalizarán sus mecanismos operativos y presupuestarios, que también estarán incluidos en el presupuesto general del SICA.

Las reformas a la Corte tienen los siguientes objetivos específicos, entre otros:

- Racionalizar los gastos y estructura administrativa;
- Facilitar la incorporación de todos los países de la región al Estatuto de la Corte;
- Adecuar las inmunidades y privilegios;
- Fortalecer el papel de la Corte en ámbitos como el arbitraje comercial;
- Los magistrados realizarán sus funciones sobre la base de un sistema de dietas. Se contemplarán las reformas a los artículos 15 y 21, y
- Se reduce el número de Magistrados a un titular y un suplente por

Las decisiones de la reforma implican:

- i) Derogar el artículo 22 (f), por medio de un Protocolo;
- ii) Modificar el artículo 28, segunda parte sobre inmunidades, por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Esta inmunidad deberá prevalecer cuando concluyan sus funciones. Habría que contemplar la posi-

bilidad de que la misma Corte pueda levantar dicha inmunidad bajo determinadas circunstancias;

El país sede conserva la potestad de determinar las inmunidades y privilegios que otorgará a través de un Acuerdo Sede.

En los demás países tendrán inmunidad por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales;

iii) Modificar la primera parte del artículo 44 y suprimir la segunda parte referente a la pensión de retiro para los Magistrados la Corte, ya que esto será regulado de manera general y uniforme para todos los Organos e Instituciones del Sistema, a través de otro instrumento jurídico;

iv) Modificar el artículo 8 para que la Corte se integre únicamente con un Magistrado titular y su respectivo suplente, por cada uno de los Estados. Habría que considerar una disposición transitoria para lograr operativamente la reducción del número de Magistrados;

v) Modificar el artículo 11 para reducir el período de los Magistrados de la Corte, y

vi) Se continuará con los análisis que permitan tomar decisiones adicionales respecto del proceso de reforma en este Organó.

#### ***e) Comité de enlace***

Se creará un Comité de Enlace que sustituirá a los Comités Ejecutivos establecidos en los Protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala. Sus miembros ejercerán el cargo de manera permanente. No residirán en el lugar de la sede, debiéndose reunir una vez al mes. Las principales funciones del Comité serán, entre otras, las siguientes:

- Representar los intereses de los países;
- Asegurar una comunicación permanente entre el nivel regional y nacional;
- Dar seguimiento a las decisiones sobre la integración y cooperación centroamericana, y
- Cumplir un papel facilitador y de enlace de los Gobiernos con la Secretaría General.

Este Comité dependerá del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que analizará sus informes y aprobará sus iniciativas. Sus miembros tendrán el rango de Embajador, designados por los Presidentes de cada país. Los Delegados dependerán y reportarán directamente a su respectiva Cancillería y sus gastos serán con cargo al presupuesto del SICA.

### **f) *Secretaría general unificada***

La reforma institucional debe garantizar un funcionamiento eficiente y efectivo de las diferentes instituciones de la integración regional, lo que dará mayor coherencia y unidad al Sistema. Se unificarán las secretarías en una sola Secretaría General con sede única en San Salvador, República de El Salvador, la cual garantizará el soporte especializado a los diversos foros sectoriales de integración y cooperación regional.

La reforma institucional tiene los siguientes objetivos:

- i) Reducir la dispersión e impulsar el proceso de integración.
- ii) Fortalecer la capacidad técnica y administrativa.
- iii) Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional.
- iv) Dar un tratamiento integral y equilibrado a las iniciativas que se presenten en el ámbito político, económico, social, cultural y ambiental.
- v) Fortalecer las labores de seguimiento y ejecución de las decisiones presidenciales y ministeriales.
- vi) Obtener un ahorro neto de recursos en gastos de funcionamiento, facilitando una asignación adecuada de acuerdo con las prioridades establecidas.
- vii) Racionalizar el uso de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos.
- viii) Trabajar coordinadamente con el Comité Ejecutivo.

Esta unificación se hará sobre la base de las existentes, a saber:

- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana;
- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA);
- Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA);
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD);
- Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC);
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultura Centroamericana (SG-CECC), y
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA);

Con relación a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA) se acordó que ésta mantendrá el *status* actual.

Además, esta Secretaría unificada asumirá las funciones de las Secretarías de todos los Consejos, Comisiones, Comités y Foros Sectoriales que cuenten con algún tipo de servicio de Secretariado, conformado por Ministros, Vice-ministros, Directores Ejecutivos de las Instituciones Nacionales tales como:



- Reunión del Sector Salud de Centroamericana (RESSCA);
- Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN);
- Consejo Centroamericano de Bosques (CCAB);
- Consejo Centroamericano de Areas Protegidas (CCAP);
- Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS);
- Consejo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER);
- Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH);
- Consejo de Ministros de Trabajo y Previsión Social;
- Consejo de Electrificación de América Central (CEAC);
- Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP);
- Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH);
- Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC);
- Consejo de Ministros de Finanzas y Hacienda, y
- Otros Consejos de Ministros, Comisiones, Comités.

La Secretaría General unificada estará conformada por la Secretaría General y tres Direcciones de Area: una Económica, una Social y una Ambiental.

La Secretaría General se encargará directamente de los asuntos políticos, jurídicos, seguridad regional (incluida la atención de los desastres naturales), de comunicación y difusión, sistemas de información, administración y centro de documentación. Se creará una unidad responsable de la cooperación internacional.

El Secretario General tendrá potestad de nombrar a los tres Directores de Area, previa ratificación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El Secretario General también tendrá la autoridad para destituirlos si así fuera necesario. Corresponderá al Secretario General la responsabilidad de unificar administrativa y operativamente a la Secretaría General Unificada.

La reestructuración de las actuales Secretarías Técnicas Especializadas se efectuará en el marco de las Direcciones propuestas. Los servicios de secretariado técnico y de coordinación dentro de cada una de estas Direcciones se agruparán de la siguiente manera, a título de ilustración:

#### Dirección Económica

- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA);
- Secretaría General de Consejo Agropecuario Centroamericano (S-CAC);
- Secretaría del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (S-CCHAC);

- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC);
- Secretaría Técnica de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (ST-CTCAP), y
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

#### Dirección Social

- Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA);
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC), y
- CODICADER.

#### Dirección Ambiental

- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD).

A partir de la reestructuración de la Secretaría General unificada, el funcionamiento del Sistema deberá basarse en los siguientes ejes temáticos:

#### Area Económica

- 1) Infraestructura: Transporte (aéreo, marítimo, terrestre, ferrocarril); energía y minas, telecomunicaciones;
- 2) Política macroeconómica (financiera, monetaria, fiscal y cambiaria);
- 3) Integración económica regional;
- 4) Desarrollo científico y tecnológico;
- 5) Agricultura, ganadería y pesca;
- 6) Desarrollo turístico;
- 7) Política comercial externa, y
- 8) Desarrollo industrial.

#### Area Social

- 1) Educación, cultura y deporte;
- 2) Salud, nutrición y seguridad social;
- 3) Vivienda y asentamientos humanos, y
- 4) Trabajo y previsión social, desarrollo local.

#### Area Ambiental

- 1) Recursos naturales y biodiversidad;
- 2) Manejo sostenible de cuencas y recursos hídricos;
- 3) Saneamiento ambiental y control de contaminación;
- 4) Cambio climático;

- 5) Evaluación de impacto ambiental, y
- 6) Energía (conservación de las fuentes energéticas).

La reestructuración decidida tendrá las siguientes implicaciones:

- 1) Reingeniería institucional;
- 2) Elaboración de instrumento jurídico único;
- 3) Establecimiento de un mecanismo de coordinación de la cooperación internacional;
- 4) Evaluación y reestructuración en materia de recursos humanos;
- 5) Preparación de un escalafón, reglamento interno y manuales para los empleados de la Secretaría General unificada;
- 6) Provisión de fondos para la indemnización del personal redundante que labora en las Secretarías e instituciones, la cual deberá respaldarse en los Convenios de creación y/o leyes nacionales, si el Convenio no lo especifica, para poder legalizar la indemnización;
- 7) Unificación presupuestaria de la Secretaría unificada;
- 8) Consolidación de Estados Financieros de las diferentes Secretarías, Organos e instituciones, orientados a la unificación contable;
- 9) Elaboración de un mecanismo automático de financiamiento;
- 10) Levantamiento de un inventario del patrimonio institucional.
- 11) Reformar el mandato del Secretario General por un período de cinco años, sin renovación del mismo;
- 12) Trasladar las funciones de secretaría que desempeñaba la Presidencia del Sistema a la Secretaría General del SICA;
- 13) Establecer oficinas de la Secretaría General unificada en cada país con funciones precisas y determinadas que contribuyan a la desconcentración, y
- 14) Reducción de personal acompañado de un fortalecimiento cualitativo.

### ***g) Cooperación regional***

Es conveniente contar con una estrategia de cooperación regional para su mejor aprovechamiento, la cual permita solventar algunos inconvenientes con los que se ha enfrentado. La cooperación internacional otorgada recientemente a Centroamérica no ha generado el impacto esperado en el desarrollo de la región, en razón de que ha existido dispersión en la gestión, falta de control en los recursos externos y en el seguimiento de los proyectos, así como debilidad técnica en su formulación.

A esto se agrega la ausencia de una priorización real de los requerimientos de cooperación y la duplicación en la gestión de los recursos. Lo anterior justifica la necesidad de que se cuente, dentro del nuevo proceso de reforma institucional, con un mecanismo regional que permita la coordinación efec-

tiva en las diversas instancias para un mayor aprovechamiento de la cooperación externa.

Derivado de lo anterior y relacionado con el manejo de la cooperación internacional que se destina a Centroamérica como región, se han detectado diversos obstáculos, cuya solución podría alcanzarse partiendo del principio de una organización nacional que atienda la gestión y negociación de la misma a través de los entes nacionales coordinados por los Ministerios de Relaciones Exteriores, quienes a su vez lo harán con la Secretaría General para alcanzar una coordinación regional que sea permanente y estrecha.

Sobre esta base, se debe tener un marco global que sustente una estrategia regional en las relaciones de cooperación de Centroamérica, que le dé a la región estabilidad y previsibilidad, con otros países y organismos y permita el mantenimiento de una agenda regional en este campo. Para ello es necesario contar con ideas básicas que orienten su gestión, y que representen elementos generales para una estrategia, dentro de las que se considerarán:

- Concentrar la demanda de cooperación en proyectos de carácter regional, más ambiciosos, tangibles en sus resultados y de impacto en los países;
- Fortalecer la capacidad de formulación de programas y proyectos;
- Criterios de regionalidad;
- Que responda a los lineamientos y prioridades presidenciales;
- Que tome en cuenta el número de países participantes en el proyecto;
- Adicionalidad con respecto a los recursos asignados nacionalmente;
- Complementariedad con los esfuerzos nacionales;
- Elaboración de programas integrales que relacionen un proyecto con otro;
- Sostenibilidad de los proyectos;
- Priorizar los proyectos regionales y mantener una cartera actualizada de los mismos;
- Lograr que el papel de las instituciones sea de facilitación de la cooperación, con una función de intermediación entre los cooperantes y las unidades ejecutoras;
- Consolidar mecanismos regionales ágiles y multidisciplinarios para la coordinación, gestión, ejecución y seguimiento de la cooperación;
- Que responda, a su vez, a la estrategia de desarrollo contenida en la Alianza para el Desarrollo Sostenible;
- Caracterización de las principales fuentes de cooperación hacia Centroamérica concentrando la gestión en las áreas donde ellas tienen mayores capacidades y potencialidades;

- Ampliación de la gestión hacia nuevas modalidades de cooperación que pudieran aplicarse (ejemplo: apertura comercial, fomento de la inversión y el turismo, cooperación tecnológica, otros.)
- Concentración de la gestión de cooperación en las áreas donde las fuentes tienen mayores capacidades y potencialidades;
- Estructuración de un Plan Básico de Acción, como instrumento estratégico, que sirva de referencia para la identificación de necesidades de cooperación, y
- Prevalencia de fundamentos técnicos para la selección de proyectos sobre aquellos de orden político.

De acuerdo con los lineamientos estratégicos que se han definido, se considera que la estructura básica para el funcionamiento de un mecanismo regional de coordinación de la cooperación se plantea de la siguiente manera:

i) *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*. Sus funciones principales serán las siguientes:

- Responsables principales de la gestión de la cooperación internacional;
- Toma de decisiones sobre las áreas y proyectos que requieren cooperación externa, y
- Coordinación con los Consejos de Ministros Sectoriales.

ii) *Consejos Sectoriales de Ministros*. Sus funciones principales serán las siguientes:

- Coordinación con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en materia de identificación de necesidades, evaluación, entre otros, y
- Búsqueda de la cooperación externa en temas de su competencia, en coordinación con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

iii) *Grupo Técnico de Cooperación Regional*. Estará conformado por los responsables del manejo de la cooperación en cada una de los países Centroamericanos en coordinación con las Cancillerías respectivas. Se reunirá de manera programada cada cuatro meses y para atender reuniones específicas con los foros de cooperación.

Este grupo se coordinará con la unidad de cooperación regional de la Secretaría General; sus funciones serán las siguientes:

- Deliberación a nivel técnico sobre las propuestas de planes, programas y proyectos;
- Seguimiento a nivel nacional de los proyectos regionales;
- Coordinación con unidades ejecutoras de proyectos, y
- Coordinación plena a nivel nacional con las instituciones vinculadas con los proyectos y otros actores de la cooperación.

iv) *Unidad de Cooperación de la Secretaría General Unificada*. Sus funciones como instancia de facilitación y coordinación serán las siguientes:

- Propiciar y facilitar la identificación de necesidades y áreas de interés que puedan ser traducidas en proyectos regionales;
- Presentación de propuestas de programas, planes y proyectos al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores;
- Sistematizar y analizar las áreas de interés estratégico, así como los criterios de prioridad;
- Seguimiento permanente de la ejecución de los proyectos, así como su evaluación;
- Información al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en las distintas fases del proceso de gestión y ejecución de los planes, programas y proyectos;
- Constitución de un banco de proyectos regionales, y
- Facilitación de herramientas tecnológicas para el desarrollo de sistemas de información en apoyo al proceso de la cooperación internacional.

Presentará un informe trimestral con respecto a la situación de los proyectos en ejecución y nuevas propuestas para que sea considerado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

La labor anterior la desarrollará a través de su unidad de cooperación, que a su vez se encargará de la coordinación de la cooperación internacional hacia la región.

#### ***h) Coordinación, apoyo logístico y de secretariado***

En cuanto a la coordinación, el apoyo logístico y de secretariado relacionado con las instituciones y comisiones de la institucionalidad regional, la Dirección Económica coordinará con COCATRAM, COCESNA y COMTELCA.

Asimismo, la Secretaría General brindará apoyo logístico y de secretariado al CTCAP, al CAPRE y a CODICADER.

#### ***i) Revisión y ordenamiento de otras instituciones de la integración***

En cuanto a las Instituciones y Comisiones de la Institucionalidad Regional, se decide lo siguiente:

#### ***ICAITI***

La reestructuración de este organismo se ha venido realizando bajo la supervisión de los Ministros del Ramo. Estas acciones deben continuarse con el fin de constituir un sistema eficiente de normalización, metrología, pruebas y calidad (NMPC), como base mínima de apoyo a los sistemas de comercio de la integración regional.

### **ICAP**

La reestructuración de este organismo se realizará según las disposiciones y directrices que emanen de los Ministros del Ramo, tomando en cuenta criterios de modernización y eficiencia, y evitando duplicidad de funciones con otros Organos e instituciones.

### **INCAP**

Una Comisión integrada por representantes especialistas en dicho tema realizará un análisis de su funcionamiento, adecuándolo a las reformas y en lo que respecta a su gestión de recursos de cooperación, que ésta se enmarque en las directrices que defina la Secretaría unificada.

### **CEPREDENAC**

Se revisará su Convenio Constitutivo para clarificar sus funciones y vinculación con las instituciones nacionales y regionales especializadas. Contará con el apoyo de secretariado de la Secretaría unificada. Se ha establecido una vinculación interinstitucional con la Comisión de Seguridad.

### **BCIE**

El Banco Centroamericano de Integración Económica tiene una doble función: por una parte, es un banco de desarrollo con las características propias de este tipo de instituciones y, por otra, es un banco de integración llamado a servir de apoyo financiero a este proceso. Hubo coincidencia de que el banco debe acompañar el proceso de integración, de una manera más cercana, concreta y directa, al servicio de Centroamérica.

Su integración y desarrollo son conceptos inseparables; es necesario formular iniciativas y políticas financieras que se hagan cargo de esta realidad, en armonía con las decisiones adoptadas en las reuniones de los Presidentes.

Se encarga a los Gobernadores del Banco la tarea de revisión y ajuste del marco operativo y del cumplimiento de los objetivos para los cuales el BCIE fue creado, tomando en cuenta el marco de estabilidad financiera de la Institución.

### **j) Instrumento legal**

La creación de la Secretaría General unificada, y la readecuación de los órganos e instituciones centroamericanas, se harán en un instrumento jurídico único. Se exceptúan los textos con los que se establecieron el Parlamen-

to Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, por la naturaleza de estos organismos.

Este instrumento deberá facultar a los Consejos de Ministros para que en consulta con los Organos Superiores del Sistema y en coordinación con la Secretaría General unificada puedan crear Agencias Especializadas en ámbitos específicos de su quehacer, tales como el turismo.

Se creará un grupo de trabajo que atienda esta reforma legal, cuya composición podría ser la siguiente: dos representantes por país, con el apoyo de la Secretaría General y de la SIECA. De ser necesario, también podría gestionarse la asistencia técnica de expertos extrarregionales.

No obstante que Panamá es miembro del Sistema de la Integración Centroamericana, sus relaciones económicas y comerciales con los demás países de la región se regirán de conformidad con la forma, términos, condiciones y modalidades que sobre estas materias convengan de común acuerdo todos ellos.

#### ***k) Financiamiento***

Debe cumplirse plenamente con el compromiso de financiamiento asumido por los países, para fortalecer el proceso de integración centroamericano.

- Antes de que entre a funcionar la reforma institucional, deberá acordarse un mecanismo que garantice el pago de las cuotas pendientes de los países con los organismos de integración.
- Se adopta un mecanismo automático de financiamiento, el cual será diseñado por los Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica.

Se adjunta un resumen ejecutivo de una propuesta.

#### ***l) Presupuesto***

Debe formularse un presupuesto único elaborado por la Secretaría General, en función de los recursos humanos contratados, el programa de trabajo y las posibilidades reales de financiamiento, el cual será aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en consulta con el Consejo de Ministros de Integración Económica.

#### ***m) Auditoría***

Se contará con un mecanismo único de auditoría gerencial para todo el Sistema que, además de cumplir con la función tradicional contable, coadyuve



al uso adecuado y eficiente de los recursos. Esta instancia elevará sus informes al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

***n) Comité consultivo***

Se decide crear un Comité Consultivo único, sobre la base del Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala y el Tratado de Integración Social y se continuarán perfeccionando los criterios para determinar la representatividad de los sectores que conforman la sociedad civil. En este orden se solicita que en el futuro se deberá elaborar un reglamento para garantizar la activa participación de la sociedad civil en el proceso.

***o) Plan de acción***

Se instruye al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con el Consejo de Ministros de Integración Económica y con el apoyo de Secretaría General del SICA, SIECA, SISCA Y SE-CCAD, hagan efectiva la reforma. El Comité de Enlace participará activamente y tendrá, como una de sus principales funciones, promover la implementación de dicho Plan.

***p) Organización nacional para la integración***

El tema de la integración formará parte permanente de la agenda de los Gabinetes o Consejos de Gobierno y de las demás instancias que corresponda a nivel nacional. A estas actividades debe incorporarse el representante nacional ante el Comité de Enlace.

***q) Período de transición***

Con el propósito de no dejar lagunas institucionales y legales entre el período de aprobación de las reformas y su puesta en marcha, se prevé una etapa de transición hacia el nuevo modelo que le dé continuidad al proceso de integración centroamericano.

En tanto no se ponga en vigor el nuevo Tratado único, se debe mantener la vigencia de los actuales y operativizar las Bases de Coordinación Interinstitucional, en particular, mediante el efectivo funcionamiento de la Comisión de Secretarías, convocada y coordinada por la Secretaría General y conformada por las Secretarías técnicas o especializadas.

En este sentido, se fortalecerá el trabajo de la Comisión de Secretarías del Sistema de la Integración Centroamericana (Secretaría General, SIECA, SISCA y la SE-CCAD), particularmente en la elaboración de un Plan de Trabajo sobre la base de un Programa único de todo el Sistema y fortalecer en todos los ámbitos la coordinación, la consulta y el intercambio permanente de información.

De igual forma, los Consejos de Ministros procederán al intercambio de sus agendas y a intensificar la coordinación y cooperación.



# ANEXOS



## Anexo I

## El programa BID-CEPAL: Estructura y aspectos metodológicos

### Reuniones

Reuniones de los Representantes de Alto Nivel	<i>Documentos discutidos</i>
I. Guatemala, 16 de agosto de 1996	<i>Bases para la evaluación de la institucionalidad regional centroamericana</i>
II. México D.F., 25 y 26 de noviembre de 1996	<i>Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana (Versión preliminar)</i>
III. Guatemala, 12 y 13 de febrero de 1997	<i>Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana</i>
IV. Washington D.C., 6 y 7 de marzo de 1997	<i>Propuesta para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana (Versión preliminar)</i>
V. México D.F., 5 y 6 de junio de 1997	<i>Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana (Versión final)</i> <i>Propuesta para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana (Adopción)</i> <i>Lineamientos para un plan de acción de la propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana</i> <i>Perfiles de cooperación técnica para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana</i>

### ***Equipo de trabajo***

Coordinador del Proyecto:	Edward Best
Responsable por parte de la CEPAL:	Braulio Serna Hidalgo
Asistente de investigación:	Valentina Riquelme
Secretaria:	Viridiana Cruz

El equipo se benefició con las orientaciones del señor Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, la dirección del señor Horacio Santamaría, Director de la CEPAL México, así como con la participación de funcionarios de la CEPAL México en temas específicos, particularmente el señor Rudolf Buitelaar.

El señor Ennio Rodríguez y la señora Martha Julia Cox, funcionarios del BID, colaboraron activamente y participaron en las reuniones de trabajo.

### ***Consultores nacionales***

#### *Costa Rica*

Prof. Carlos Eduardo Serrano Rodríguez

#### *El Salvador*

Jorge Alberto Vargas Barneond

#### *Guatemala*

Karin Beeck

María C. Castro Mazariegos

Walda Arrecis de Azurdia

#### *Honduras*

Marco A. López

#### *Nicaragua*

Arnoldo J. Martínez

#### *Panamá*

Jorge Giannareas

### ***Consultor financiero***

Gustavo Adolfo Cañas Viana

### ***Consultor jurídico***

José Miguel Alfaro

## Cuestionario institucional

1. Base jurídica
  - Convenio constitutivo y *status* jurídico
  - Misión (original, actual)
  
2. Estructura
  - Organigrama formal
  - Autoridades nacionales (entidades y miembros del órgano directivo)
  - Países y organizaciones nacionales que forman parte
  - Relación orgánica con organismos no centroamericanos
  
3. Programa de trabajo
  - Resumen de labores 1990-1995; programa 1996 y si hubieran intenciones para 1997
  - Fuentes de los mandatos y de las actividades (tratados y convenios centroamericanos, mandatos presidenciales, otros organismos regionales, demanda por parte de sectores no gubernamentales, iniciativa propia)
  
4. Interacción con entidades nacionales
  - ¿Con qué ministerios y otras entidades nacionales interactúa - y en qué forma (naturaleza de la relación, funcionamiento práctico, intensidad)?
  - ¿Cuáles (quiénes) son las contrapartes técnicas?
  
5. Interrelación con otros organismos centroamericanos
  - a) Para el caso de las *secretarías*:
    - ¿En qué forma funciona la relación entre la Secretaría, otras Secretarías y el sistema de coordinación? (estructura formal, naturaleza e intensidad práctica)?
    - ¿Qué instituciones coordina la Secretaría, y cómo funciona esta coordinación?
    - ¿Cómo se elabora la política estratégica y la programación de su sector?
    - ¿Cuál es su insumo en la definición de los mandatos presidenciales?
  - b) Para el caso de las *instituciones especializadas*:
    - ¿En qué forma funciona la relación entre la institución y el sistema de coordinación? (estructura formal, naturaleza e intensidad práctica)?
    - ¿Existe una relación de coordinación con una Secretaría?; ¿cómo funciona?
    - ¿Cómo se elabora la política estratégica y la programación de su sector?
    - ¿Cuál es su insumo en la definición de los mandatos presidenciales?



## 6. Evaluación

### a) Para el caso de las *secretarías*:

- ¿Qué posibilidades ve la Secretaría de racionalizar las instituciones del sector?
- ¿Cuáles son los principales problemas que la Secretaría experimenta y los problemas que identifica en otros niveles y sectores del sistema, para la ejecución de acuerdos/políticas/normas en su área (a nivel regional, a nivel nacional, otro)?
- ¿Qué cambios propondría su organismo en la institucionalidad y sistema jurídico en su área para apoyar el logro de los objetivos?
- ¿Cómo se podría mejorar el *sistema* centroamericano actual?

### b) Para el caso de las *instituciones especializadas*:

- ¿Cuáles son los principales problemas que la institución experimenta, y los problemas que identifica en otros niveles y sectores del sistema, para la ejecución de acuerdos/políticas/normas en su área (a nivel regional, a nivel nacional, otro)?
- ¿Qué cambios propondría su institución en la institucionalidad y sistema jurídico en su área para apoyar el logro de los objetivos?
- ¿Cómo se podría mejorar el *sistema* centroamericano actual en su globalidad?

## 7. Finanzas 1990-1995

- Presupuesto general
- Ingresos
- Aportes de los gobiernos centroamericanos (y mecanismos de financiamiento)
- Aportes de otras entidades centroamericanas
- Aportes internacionales
- Venta de servicios
  - Sector público (dar lista de clientes)
  - Sector privado
- Gastos:
  - Gastos administrativos
- Déficit:
  - Financiamiento
  - Nivel de endeudamiento

## 8. Personal 1990-1995

- Números por categoría (dirección, profesionales, consultores, asistentes técnicos, personal administrativo)
- Distribución por nacionalidad

- Personal profesional y científico:
  - Distribución por grupos de edad (25-35, 35-45, 45-55, 55 +)
  - Distribución por calificaciones (sin título, graduado universitario, maestría, doctorado)
  - Consideraciones sobre la política institucional de remuneraciones y su competitividad con otros sectores
  - Movilidad (número de cambios en puestos)

## Cuestionario-Guía de los consultores nacionales

### *A. Percepciones de la institucionalidad centroamericana*

#### **1. Evaluación de importancia de la dimensión centroamericana para los intereses del interlocutor**

- ¿Qué importancia tienen las acciones derivadas de la integración y/cooperación centroamericana en su trabajo? (tiempo, recursos dedicados)
- ¿Es la integración y/o cooperación regional un elemento importante para el cumplimiento de sus tareas? (valor)

#### **2. Identificación de la naturaleza de la relación entre el organismo que representa el interlocutor y la institucionalidad centroamericana**

- ¿Con qué órganos, secretarías e institución(es) centroamericanas tiene su organismo una relación significativa? (si más de una, importancia e intensidad relativas)
- ¿Qué tipo de relación es en cada caso? (membresía u otra forma de participación orgánica, utilización permanente de servicios, servicios ad hoc, consulta, coordinación de agendas, otro)
- ¿Cómo funciona la relación? (canales, intensidad, evaluación)
- ¿Cómo funciona el financiamiento de la participación y los servicios? (naturaleza, detalles y ejemplos)
- ¿Qué otros gastos implica su participación en la institución y/o los servicios, —por ejemplo, participación en reuniones? (cifras o estimaciones)

#### **3. Evaluación del valor adicional que representan la(s) institución(es) regional(es) para el organismo y para el país**

¿Qué ofrece actualmente la institución (o instituciones) centroamericana(s) con que su organismo tiene relación que no se ofrece a nivel nacional o internacional? (por ejemplo, fuente de información; centro de excelencia para estudios y/o capacitación especializada; economía de escala y/o servicios más baratos; institucionalización de intercambios de experiencia y contactos; apoyo a procesos nacionales económicos, sociales, políticos u otros; promoción y/o protección de intereses comunes; eliminación de barreras entre países; garantía de cumplimiento de acuerdos entre los países, logro de unión, etc.)

¿Cómo evalúa usted la importancia de la ventaja particular que ha identificado?

**4. Evaluación del trabajo de la(s) institución(es)**

- ¿Cómo evalúa usted la calidad de los servicios u otras prestaciones?
- Qué observaciones tiene con respecto al funcionamiento de la(s) institución(es)?

**5. Identificación de propuestas de cambio**

- ¿Qué objetivos y necesidades tiene su organismo que podrían ser satisfechos parcialmente por medio de una acción a nivel centroamericano, pero que no se esté realizando actualmente?
- ¿Qué institución o instituciones podría(n) realizar acciones de esta naturaleza?
- ¿Qué cambios desearía introducir en la institucionalidad centroamericana en el sector de su interés/competencia? - ¿por qué? (fortalecimiento, reorientación, fusión, supresión...)

**6. Percepciones generales en el país sobre el proceso de integración**

- ¿Cómo evaluaría usted la percepción de los sectores económicos y sociales involucrados en el área de su competencia/interés con respecto a las oportunidades o amenazas que presenta la agenda centroamericana? (más positivo o negativo; informado o desinformado...)
- ¿Cómo evaluaría usted la actitud real de los sectores políticos de su país respecto de un proceso de integración profunda en Centroamérica?
- ¿Cree usted que el Parlamento Centroamericano está jugando un papel útil? -¿cree que el PARLACEN, tal como está constituido, podría llegar a jugar un papel más importante? -¿si un tipo de entidad parlamentaria distinto podría ser más adecuado a la realidad centroamericana?
- Cree usted que la Corte Centroamericana de Justicia está jugando un papel útil? -¿cree que la Corte podría llegar a jugar un papel más importante? -¿por qué?

***B. La organización nacional para la integración centroamericana***

- ¿Cuál es la entidad nacional responsable de la coordinación de la política nacional respecto de la integración centroamericana?
- ¿Qué otras entidades están involucradas en áreas de integración/cooperación centroamericana que afectan o son afectadas por su trabajo en forma significativa?
- ¿Existe claridad respecto de las funciones y papeles respectivos?
- ¿Cuál es la relación con ellas? (comunicación, consulta, concertación de posiciones comunes, jerarquía)

< nota: en la medida de lo posible, establecer mapeo institucional >

- ¿Existe una entidad nacional responsable de asegurar la coordinación y evitar divergencias entre los distintos organismos nacionales? (cuál es, cómo ejerce esta función)
- En el área de su competencia/interés, ¿cómo evaluaría usted el grado de cumplimiento nacional de los mandatos y tareas emanadas de la agenda centroamericana?
- En su calidad de ejecutor nacional de los mandatos centroamericanos ¿qué participación tiene en el diseño y negociación de los mismos?
- ¿Existen problemas con respecto al marco jurídico y/o administrativo para la ejecución de sus tareas? (dar detalles en todos los casos relevantes)
  - ¿Es el marco general (constitucional, etc.) adecuado?
  - ¿Es la base específica adecuada?
  - ¿Existen inconsistencias entre los diferentes marcos/bases jurídicos?
  - ¿Existen traslapes o contradicciones con otras entidades?
- ¿Existen obstáculos políticos a la ejecución de acuerdos regionales y/o la adopción de normas nacionales? (resistencia, falta de apoyo, otro)
- ¿Existen obstáculos derivados de intereses particulares?
- ¿A qué instancia informa su organismo sobre el cumplimiento de las tareas/mandatos?
- ¿Qué instancia es responsable a nivel nacional de asegurar que se ha cumplido en su país con los acuerdos, normas, etc.?
- ¿Cómo evaluaría usted la posibilidad y deseabilidad de crear —al menos en determinadas áreas en las que se persigue un proceso de integración profunda— un sistema jurídico institucional centroamericano que tenga normas más vinculantes y poderes más fuertes para apoyar y controlar el cumplimiento nacional de los acuerdos?  
¿Con cuántas personas cuenta la unidad responsable en su organismo de la preparación, negociación y ejecución de acuerdos/normas centroamericanas?
  - ¿Es este número suficiente?
  - ¿Tienen todas las personas los conocimientos y habilidades requeridos?
  - ¿Reciben información suficiente y adecuada para la realización de las tareas?
- ¿Existen problemas respecto de los recursos materiales disponibles?
- ¿Con qué entidades privadas y sociales realiza su organismo consultas en forma regular?
- ¿Qué sugerencias tiene usted para fortalecer la organización nacional de su país ante el proceso de integración y cooperación centroamericana?

## Anexo II

### Cumbre de presidentes centroamericanos (ecológica) Managua, Nicaragua, 12 de Octubre de 1994

#### *Alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica*

#### Introducción

**L**os Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Representante del Primer Ministro de Belice, reunidos en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, celebrada en Managua, Nicaragua, hemos coincidido en que las circunstancias prevalecientes en la región imponen un nuevo rumbo, por lo que hemos decidido adoptar una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región.

Tal como lo manifestamos en la Declaración de Guácimo, hemos materializado dicha opción en una estrategia nacional y regional, que denominamos Alianza para el Desarrollo Sostenible, iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico, que concretamos en un programa de acciones con las cuales aspiramos a convertirnos en un modelo para otras regiones.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible es una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de nuestras actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales, y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades.

La Alianza es una estrategia regional de coordinación y concertación de intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos. Su implementación se apoya en la institucionalidad y no sustituye

los mecanismos o instrumentos de integración regional existentes, sino que los complementa, apoya y fortalece, intrarregional y extrarregionalmente, en especial en su proceso de convertir el desarrollo sostenible en la estrategia y política central de los Estados y de la región en su conjunto. Mediante la Alianza se reiteran y amplían los compromisos ya contraídos por los Estados para el nuevo proceso de desarrollo sostenible en el Istmo.

En este esfuerzo y compromiso de desarrollo sostenible, propio de la comunidad centroamericana, asumimos la responsabilidad para un mejor aprovechamiento y manejo eficiente de los recursos de nuestra región.

En este sentido, consideramos que la comunidad internacional puede y debe contribuir al desarrollo sostenible centroamericano, por medio de un cambio de sus propias actitudes, políticas y acciones hacia esta región, lo que redefinirá integralmente las relaciones entre la comunidad internacional y los países del Istmo de manera mutuamente beneficiosa.

El Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, instancia de impulso de la Alianza, promoverá y negociará ante países, bloques de países y regiones, así como ante organismos regionales e internacionales de cooperación, de común acuerdo y con el apoyo de las instituciones responsables directas, tanto a nivel nacional como regional, la suscripción de acuerdos dirigidos a complementar el desarrollo sostenible en Centroamérica.

Centroamérica definirá derechos y responsabilidades enmarcados en la Agenda 21 de Río de Janeiro, con el objeto de aspirar a transformarse en un modelo de desarrollo sostenible para todos los países en donde el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; la mejora permanente de su calidad; el respeto a la vitalidad y diversidad de nuestra tierra; la paz; la democracia participativa; el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, así como el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de nuestros pueblos; la integración económica de la región y con el resto del mundo, así como la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenido, serán los principios que nos regirán hacia el futuro.

## **Concepto de desarrollo sostenible**

Debido a las peculiaridades y características propias de la región centroamericana, el concepto de desarrollo sostenible que adoptamos es el siguiente:

Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consu-

mo, y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.

## **Principios de la alianza para el desarrollo sostenible**

A continuación, enumeramos los siete principios fundamentales que los centroamericanos adoptamos para lograr el desarrollo sostenible. Estos principios prevalecerán en todas las políticas, programas y actividades promovidas por los Estados, individual y conjuntamente, así como por la sociedad civil, en atención a que constituyen la base de los objetivos y compromisos de interés común.

### ***1. El respeto a la vida en todas sus manifestaciones***

El fundamento de la vida es una ética y escala de valores morales basados en el respeto, la responsabilidad personal y la consideración hacia los otros seres vivos y la tierra. El desarrollo sostenible no se logrará a expensas de otros grupos o de las generaciones futuras, ni amenazará la supervivencia de otras especies.

### ***2. El mejoramiento de la calidad de la vida humana***

La finalidad del desarrollo sostenible es mejorar y garantizar la calidad de la vida humana. Esto permitirá que las personas desarrollen sus potencialidades y puedan llevar una vida digna y de realización. Para ello es imperativo brindar seguridad mediante el desarrollo humano, el fomento a la participación social en democracia, el respeto a la pluralidad cultural y la diversidad étnica, el acceso a la educación y el fomento de la formación técnica y profesional que contribuya al crecimiento económico con equidad.

### ***3. El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible***

El desarrollo local, nacional y regional se basará en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos de la tierra; la protección de la estructura,



funciones y diversidad de los sistemas naturales, de los cuales depende la especie humana y otras especies. Con esta finalidad, se encaminarán las acciones correspondientes para:

- \* Conservar los sistemas que sustentan la vida y los procesos ecológicos que modelan el clima y la calidad del aire y el agua, regulan el caudal de aguas, reciclan elementos esenciales, crean y generan suelos y permiten a los ecosistemas renovarse a sí mismos;
- \* Proteger y conservar la biodiversidad de todas las especies de plantas, animales y otros organismos; de las poblaciones genéticas dentro de cada especie y de la variedad de ecosistemas;
- \* Velar por la utilización sostenible de los recursos naturales, en particular el suelo, las especies silvestres y domesticadas, los bosques, las tierras cultivadas y los ecosistemas marinos y de agua dulce.

#### ***4. La promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana***

La libertad política; el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos; el combate a la violencia la corrupción y la impunidad; y el respeto a los tratados internacionales validamente celebrados, son elementos esenciales para la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana.

La paz y la democracia se fortalecen por medio de la participación ciudadana. En este sentido, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, de los mecanismos de participación y del estado de derecho son indispensables para el desarrollo sostenible.

#### ***5. El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región***

Los países centroamericanos, en distinta medida, son sociedades conformadas por una diversidad étnica y cultural, que representa una gran riqueza que debe ser preservada, creando las condiciones para que, en un marco de libertad, todas las expresiones culturales puedan desarrollarse, y en particular las indígenas, en su condición de culturas originarias que han padecido una situación de subordinación a raíz de la conquista y colonización. El derecho a la identidad cultural es un derecho humano fundamental y la base para la coexistencia y la unidad nacional.

En las áreas de mayor diversidad biológica en la región están presentes generalmente pueblos indígenas, que en algunos casos practican formas de vida coherentes con la preservación del medio natural. La concepción del

mundo indígena es favorable a este objetivo, en la medida en que percibe a la naturaleza como inseparable del ser humano.

Por ello, el respeto a la diversidad étnica y el desarrollo de las culturas indígenas, que es un objetivo en sí mismo, coincide con el respeto al medio natural. Sin embargo, para que el respeto al medio ambiente se concrete en una práctica coherente se necesita que, junto con las concepciones, existan opciones de desarrollo autosostenible, accesibles a la población.

El respeto a la diversidad étnica sólo puede producirse en un marco de paz y de democracia y facilitando el acceso a las oportunidades de desarrollo sostenible.

### ***6. El logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo***

Dentro de un marco de globalización es indispensable que los beneficios del libre comercio sean asequibles a toda la región; en particular, mediante la promoción y puesta en ejecución, por parte de los países más desarrollados, de políticas que permitan construir, en el más breve plazo, una gran zona de libre comercio e integración económica a la que tengan acceso los países centroamericanos, en condiciones adecuadas y salvaguardando las especificidades propias de sus niveles de desarrollo.

### ***7. La responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible***

Las estrategias, políticas y programas de los Estados promoverán el desarrollo sostenible y el bienestar de las presentes y futuras generaciones, potenciando el mejoramiento humano en los distintos ámbitos: político, económico, social, cultural y ambiental.

## **Bases de la alianza para el desarrollo sostenible**

El desarrollo sostenible es un enfoque integral del desarrollo que demanda hacer esfuerzos simultáneos en las cuatro áreas base de esta Alianza y avanzar en éstas de forma equilibrada.

La democracia, caracterizada por la participación social en las decisiones que afectan a la sociedad, demanda que las políticas públicas y las formas de producir y convivir de los ciudadanos sean amplias y participativas; asimismo, para tener éxito en el combate a la pobreza es necesario que haya

crecimiento económico y, para que exista, es necesario que mejore la calidad del recurso humano y realizar acciones que mejoren las oportunidades económicas de los más desfavorecidos mediante una política social.

La democracia y el desarrollo económico y social no son sostenibles si no se conserva el medio ambiente y los recursos naturales. Todo lo cual reitera que el aporte de este enfoque del desarrollo sostenible es precisamente el énfasis en la necesidad de hacer esfuerzos simultáneos por lograr democracia, crecimiento económico con equidad, desarrollo social y manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental.

### *1. Democracia*

La democracia, como forma básica de convivencia humana, y el desarrollo sostenible, están íntimamente vinculados. Sólo en una sociedad democrática y participativa y en un estado de derecho se alcanzará el bienestar y la justicia en Centroamérica.

El apoyo a la consolidación de la democracia, la tutela y garantía plena a los derechos humanos son la expresión del respeto a la dignidad humana, por lo que se constituye en uno de los enfoques principales del desarrollo sostenible.

La búsqueda de la descentralización y desconcentración de la actividad política, económica y administrativa del Estado son factores para la viabilidad del proceso, así como el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, administraciones locales y gobiernos municipales. También es importante el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

Derivada de esta forma de convivencia humana, la paz firme y duradera permite lograr el desarrollo sostenible, el cual requiere de relaciones armoniosas entre los seres humanos, y entre éstos y el medio natural.

### *2. Desarrollo socio-cultural*

El reto social prioritario es superar los niveles de pobreza extrema en los países. La pobreza no es sólo prueba de un grave estado de atraso, sino también testimonio de desigualdad, obstáculo a la armoniosa conciliación e integración nacional y amenaza latente a la convivencia democrática y a la paz firme y duradera.

El desarrollo social dentro del desarrollo sostenible centroamericano se basa en los criterios de subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad,

autogestión y atención a las necesidades básicas de la población, así como en la capacitación y participación de las comunidades.

Los responsables principales serán las comunidades y sus organizaciones, las instituciones intermediarias y los gobiernos locales. El éxito del desarrollo sostenible de la región descansa en la formación y fortalecimiento de estructuras municipales responsables de la organización y participación comunitaria, así como de los servicios sociales bajo el principio de la descentralización, con amplia participación de los beneficiarios.

Las áreas de atención estarán dirigidas a:

- a) Invertir en el recurso humano. En este sentido se dará prioridad a la educación básica, la salud preventiva, el saneamiento ambiental y la formación y capacitación;
- b) Ejecutar programas de apoyo a la familia y grupos vulnerables a fin de posibilitar un desarrollo integral de los menores, adolescentes, ancianos y la mujer;
- c) Mejorar el acceso de los grupos de menores ingresos a los servicios de prestación social y a la infraestructura social y económica, y
- d) Aumentar las oportunidades de acceso a empleos. Con ello se busca crear condiciones para generar actividades productivas mediante el fortalecimiento del crédito a la micro y pequeña empresa, asistencia técnica y otras acciones que mejoren las oportunidades económicas de los más necesitados.

Un elemento fundamental es el desarrollo de la conciencia pública en relación con la importancia que conlleva la promoción del desarrollo sostenible.

El respeto a la vida en todas sus manifestaciones y a su soporte natural —el territorio—, implica un conjunto de valores favorables al desarrollo de la identidad nacional, en el marco de la pluralidad cultural y diversidad étnica. Asimismo, el desarrollo sostenible establece un conjunto de actitudes, hábitos y estilos de vida que fortalecen la solidaridad, y junto con ello la identidad. Se considerará y aprovechará en forma adecuada el patrimonio cultural histórico y el patrimonio natural para la promoción de actividades económicas y sociales sostenibles, y se promoverá el desarrollo de la creatividad en el arte, la ciencia y la tecnología.

### ***3. Desarrollo económico sostenible***

El desarrollo económico sostenible del Istmo se fundamenta en la libertad, la dignidad, la justicia, la equidad social y la eficiencia económica.

La administración racional y eficiente de políticas macroeconómicas y sectoriales, así como el mantenimiento de reglas claras, congruentes y consistentes, son un requisito indispensable para el alcance y permanencia de

condiciones de estabilidad económica y social. Nuestro ordenamiento socioeconómico futuro conjuga todo aquello que es esencial para la convivencia pacífica de los integrantes de la sociedad y la humanización de la economía, así como la integración de los criterios costo-beneficio en ella, de los aspectos relacionados con el deterioro del ambiente y la utilización racional de los recursos naturales.

El mejoramiento a la infraestructura económica, especialmente en las áreas de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte, también es un elemento fundamental, no sólo para el incremento de la productividad de las economías de la región, sino para el desarrollo mismo de la actividad económica en general.

La vulnerabilidad de las economías de nuestra región, dependientes de exportaciones de un reducido número de materias primas, se ha reflejado en la persistencia de una considerable brecha externa. En consecuencia, es indispensable obtener un mejor acceso de nuestros productos a las economías industrializadas.

La carga de la deuda y sus pagos por servicio han impuesto a nuestros países graves restricciones a su capacidad de acelerar el crecimiento y erradicar la pobreza, por lo que para lograr la reactivación del desarrollo será indispensable que se dé cuanto antes una solución duradera a los problemas de endeudamiento externo.

Se contará con las estrategias financieras necesarias que aseguren los recursos para el desarrollo sostenible, tanto de fuentes internas como externas. En este sentido, se podría contemplar la utilización de los mecanismos de condonación, conversión y reprogramación de deudas bilaterales y multilaterales, de acuerdo con las circunstancias de cada país, el establecimiento de fondos rotativos y en fideicomiso, así como la reestructuración y reasignación de los presupuestos nacionales, dándoles su debida prioridad a los objetivos del desarrollo sostenible, y readecuando los gastos de seguridad y defensa, en concordancia con la realidad de los países y el clima de paz que avanza en la región.

El modelo de desarrollo sostenible de la región estimula la creciente participación del sector privado y el pleno desarrollo de su capacidad creativa. Se dirige hacia la promoción de inversiones directas, entre otras, para la dotación de servicios a los grupos más necesitados, por constituir éste un medio para aumentar la productividad y competencia, así como para mitigar la pobreza.

Asimismo, se desarrollarán iniciativas para el aprovechamiento racional de las fuentes renovables de energía, el fomento del comercio y la inversión productiva sostenible, el estímulo al ahorro, la desburocratización de la admi-

nistración pública, el apoyo a la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias por medio del establecimiento de centros de investigación que faciliten a nivel centroamericano el desarrollo de estándares técnicos ambientales, la certificación de calidad ambiental de nuestros productos de exportación, que coadyuven al proceso de reconversión industrial que se está llevando a cabo en la región, así como la utilización de procesos de producción sostenible, incorporando medidas preventivas y no reactivas como las evaluaciones permanentes de impacto ambiental.

El desarrollo de recursos humanos es al mismo tiempo una condición básica para el incremento de la productividad y un vehículo importante para una mayor equidad social. En este sentido, debe asignarse un énfasis especial a la inversión en educación y salud, especialmente de cara a los grupos más necesitados, como medio para aumentar la productividad, mejorar la competitividad y reducir la pobreza de la región.

Debido a las condiciones de la actividad turística en la región, es necesario asegurar un equilibrio dinámico entre la protección y la conservación del ambiente y el desarrollo de esta actividad, con respeto al patrimonio natural y cultural de nuestros pueblos.

El fortalecimiento y consolidación de los compromisos centroamericanos de integración son elementos fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población para incrementar el comercio intrarregional, la apertura de nuevos mercados y la inserción de Centroamérica en la economía mundial.

Esta inserción requiere que todos los países apliquen los compromisos ya asumidos para detener el proteccionismo y ampliar aún más el acceso a los mercados, sobre todo en los sectores que interesan a los países en desarrollo. Por tanto, es urgente conseguir un mejoramiento de las condiciones de acceso de los productos básicos a los mercados, en particular mediante la supresión gradual de las barreras que restringen las importaciones de productos básicos primarios y elaborados de los países centroamericanos, y la reducción considerable y paulatina de los tipos de apoyo que inducen una producción poco competitiva, tales como los subsidios de producción y exportación.

#### ***4. Manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental***

El agotamiento y deterioro de la base renovable de los recursos naturales es un problema para el desarrollo futuro en Centroamérica. La contaminación del agua, el aire y la tierra se ha incrementado rápidamente en la región y

probablemente continúe si no se reorientan los procesos actuales de desarrollo e industrialización. La principal amenaza radica en la pérdida de bosques y la disminución y deterioro de los caudales y calidad del agua, lo que a su vez es una de las causas principales de enfermedad y muerte, sobre todo en las poblaciones marginales.

El manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental constituyen mecanismos de protección a los procesos ecológicos y a la diversidad genética esenciales para el mantenimiento de la vida. Asimismo, contribuyen al esfuerzo permanente de preservar la diversidad biológica, áreas protegidas, control y prevención de la contaminación del agua, el aire y la tierra y permiten el uso sostenido de los ecosistemas y la recuperación de aquellos que se han deteriorado.

A fin de garantizar que la conservación del entorno humano sea un instrumento que viabilice y fomente el desarrollo sostenible, los países nos hemos comprometido al diseño de políticas, con base en el marco jurídico interno y externo, en las áreas de ordenamiento territorial, energía, transporte, asentamientos humanos y población, bosques y diversidad biológica, control y prevención de la contaminación del agua, el aire y la tierra, entre otras.

Ante la grave situación que atraviesan los países centroamericanos se hace indispensable la formulación de una política y un plan maestro de generación, comercialización y consumo energético, promoviendo el uso de fuentes de energía renovables y alternas, programas de eficiencia energética y la interconexión eléctrica centroamericana.

## **Objetivos de la alianza para el desarrollo sostenible**

### ***Generales***

1. Hacer del Istmo una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, a través de la promoción del cambio de actitudes personales y sociales que aseguren la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en lo político, económico, social, cultural y ambiental, en el marco de la agenda 21.
2. El manejo integral sostenible de los territorios para garantizar la conservación de la biodiversidad de la región para nuestro beneficio y el de la humanidad.
3. Transmitir a la comunidad internacional los alcances de la alianza así como la importancia y los beneficios comunes que se derivan del apoyo a este modelo centroamericano sostenible.

4. Fomentar condiciones que fortalezcan permanentemente la capacidad y participación de la sociedad para mejorar la calidad de vida presente y futura.

Estos objetivos se desarrollan en un anexo que forma parte integral e inseparable de esta alianza para el desarrollo sostenible.

## **Instrumentos de la alianza para el desarrollo sostenible**

### ***1. Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible***

Los Gobiernos hemos acordado la integración de Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible con representación del Sector Público y de la Sociedad Civil.

Las áreas de acción y responsabilidades de los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible en cada país mantendrán la coherencia y consistencia de las políticas, programas y proyectos nacionales con la estrategia del desarrollo sostenible.

### ***2. Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible***

Se crea el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, el cual estará integrado por los Presidentes Centroamericanos y el Primer Ministro de Belice, quienes podrán delegar su representación.

El Consejo adoptará y ejecutará sus decisiones, compromisos y demás acuerdos relacionados con el Desarrollo Sostenible a través de los Organismos e Instituciones centroamericanas. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, conjuntamente con el Canciller de Belice, será el órgano coordinador de las decisiones presidenciales y contará para sus trabajos con el apoyo de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), la cual actuará en estrecha relación con las Secretarías Técnicas de los Subsistemas y Entidades Regionales.

El Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible adoptará los mecanismos que aseguren la participación de la Sociedad Civil en todo el proceso del desarrollo sostenible. En particular, el Comité Consultivo a que se refiere el Protocolo de Tegucigalpa.

Adoptamos la presente Alianza para el Desarrollo Sostenible, en la ciudad de Managua, República de Nicaragua, a los doce días del mes de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.

JOSE MARIA FIGUERES OLSEN, Presidente República de Costa Rica



**LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**

**ARMANDO CALDERON SOL, Presidente República de El Salvador**  
**RAMIRO DE LEON CARPIO, Presidente República de Guatemala**  
**CARLOS ROBERTO REINA IDIAQUEZ, Presidente República de Honduras**  
**VIOLETA BARRIOS DE CHAMORRO, Presidente República de Nicaragua**  
**ERNESTO PEREZ BALLADARES, Presidente República de Panamá**  
**HENRY YOUNG, Representante del Primer Ministro de Belice**

## Apéndice

### *Objetivos específicos de la alianza para el desarrollo sostenible*

#### ***Políticos***

1. Apoyar los procesos de paz y reconciliación de los países de la región.
2. Promover la vigencia plena de los derechos humanos.
3. Fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas.
4. Combatir la corrupción y la impunidad.
5. Fortalecer la capacidad administrativa y de gestión municipal, a fin de atender directamente los problemas de cada localidad.
6. Perfeccionar los mecanismos de participación política y electoral.
7. Apoyar formas diversas de organización comunitaria que preserven la identidad nacional en el marco de su pluralidad cultural y diversidad étnica.
8. Combatir las causas que originan la violencia y la criminalidad, entre ellas el narcotráfico.
9. Modernizar las instituciones del Estado para que respondan eficientemente a sus funciones.

#### ***Económicos***

1. Promover una estrategia de desarrollo sostenible y de integración interna y hacia afuera, basada en el incremento del mercado interno y las promociones de las inversiones nacionales y extranjeras.
2. Promover políticas de reducción de los desequilibrios intrarregionales que afecten el desarrollo sostenible de la región.
3. Elevar las tasas de crecimiento económico que permitan eliminar los niveles de pobreza y garantizar así la sostenibilidad social y política de los procesos de apertura económica y democratización de los países de la región.
4. Buscar soluciones conjuntas al tratamiento de la deuda externa.
5. Armonizar regionalmente las políticas macroeconómicas y sectoriales.

6. Estimular inversiones y procesos productivos sostenibles.
7. Promover un amplio estudio y debate sobre las reformas económicas e institucionales que deben impulsar los países de Centroamérica para negociar conjuntamente un tratado de libre comercio e inversión con los países del hemisferio.
8. Promover la generación y transferencia de tecnologías limpias para mejorar la productividad y desarrollo de estándares técnicos ambientales y estimular la producción sin deterioro del ambiente.
9. Fomentar y desarrollar el turismo ecológico sostenible.
10. Formular políticas que racionalicen e incentiven las actividades agropecuarias que contribuyan a fomentar el desarrollo rural, consoliden el comercio intrarregional de productos agropecuarios, garanticen la seguridad alimentaria e incrementen y diversifiquen las exportaciones, consolidando la articulación de las cadenas productivas, comerciales y de servicios.
11. Fortalecer la incorporación de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos mediante el mejoramiento de la capacitación tecnológica de los recursos humanos; el fortalecimiento y creación de centros de innovación tecnológica, el desarrollo de incubadoras de empresas y paquetes tecnológicos.
12. Impulsar la reconstrucción, rehabilitación y modernización de la infraestructura regional, especialmente en materia de transporte, telecomunicaciones y energía, para incrementar la eficiencia y competitividad de los sectores productivos, tanto a nivel nacional, regional como internacional.

## ***Sociales***

1. Eliminar formas de discriminación de hecho o legal contra la mujer, para mejorar su posición social y elevar su calidad de vida.
2. Reducir los índices de pobreza extrema, especialmente mediante la creación de empleos.
3. Reinsertar apropiadamente la población refugiada, desplazada y desarraigada en un entorno centroamericano seguro y estable para que puedan disfrutar de todos sus derechos como ciudadano y mejorar su calidad de vida en igualdad de oportunidades.
4. Integrar los criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad y autogestión en las políticas de atención a la pobreza, mediante el desarrollo, la participación comunitaria y la descentralización y desconcentración económica y administrativa del Estado.
5. Fomentar prioritariamente la inversión en la persona humana para su desarrollo integral.

### ***Culturales***

1. Estimular una ética de vida que promueva y fortalezca el desarrollo sostenible.
2. Fortalecer el desarrollo de la identidad nacional, en el marco de la diversidad cultural y étnica.
3. Promover, proteger y aprovechar en forma adecuada los patrimonios culturales y naturales.
4. Fomentar las expresiones culturales que propicien una relación adecuada con el medio ambiente.
5. Promover una educación hacia el ciudadano y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
6. Propiciar la restitución y retorno de bienes culturales que han sido exportados ilícitamente.

### ***Ambientales***

1. Armonizar y modernizar los parámetros ambientales, la legislación y las instituciones nacionales encargadas.
2. Reducir los niveles de contaminación de aire, agua y suelo que afectan la calidad de vida.
3. Salvar, conocer y usar la biodiversidad de la región, promoviendo entre otras cosas el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas, centros de biodiversidad y jardines biológicos.
4. Fortalecer la capacidad de regulación, supervisión y aplicación de normas ambientales, así como la tipificación de los delitos ambientales.
5. Promover la toma de conciencia y la participación de la sociedad mediante la incorporación de los aspectos ambientales en los sistemas educativos formales y no formales.
6. Disminuir consistentemente el ritmo de deforestación y al mismo tiempo promover la reforestación y la actividad forestal productiva a nivel regional.
7. Manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas para garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en calidad y cantidad.
8. Fomentar la discusión regional de políticas comunes sobre nuevos productos ambientalmente compatibles, sellos verdes y estudios de impacto ambiental.
9. Fomentar proyectos de desarrollo sostenible en las zonas fronterizas.

Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994.

## Plan de acción 1996. Segunda etapa de la ALIDES

### Area económica

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Prioridad: Integración económica regional		
I. Asuntos institucionales  Realizar las gestiones necesarias ante los Congresos o Asambleas Legislativas para la aprobación del Protocolo de Guatemala, por parte de los Gobiernos de Guatemala y Costa Rica	Congresos	SIECA
Organizar y poner en marcha la «Organización Centroamericana del Sector Pesquero y Acuícola», en el marco del Consejo Agropecuario Centroamericano	Consejo de Ministros del CAC	SG-CAC/PRADEPESCA
Organizar y poner en funcionamiento la «Comisión de Cooperación Internacional» como órgano de apoyo al Consejo de Ministros del CAC	SG-CAC	SG-CAC
II. Zona centroamericana de libre comercio  Preparación de un Programa de eliminación de las restricciones al Libre Comercio intracentroamericano	MG/MAG CIM: ME/MAG	SIECA, SG-CAC
Revisión del anexo «A» del Tratado General  Monitoreo semestral de las «Principales Políticas para el Sector Agropecuario a nivel de cada país centroamericano»	ME COMRIEDRE MA, SG-CAC	SIECA SG-CAC

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<b>III. Arancel centroamericano de importación</b>  Evaluar los efectos económicos de las modificaciones arancelarias que propongan los países	COMRIEDRE	SIECA
Evaluar las cláusulas Salvaguardia que apliquen los países con el propósito de negociar aquellos rubros que sean necesarios	COMRIEDRE	SIECA
Propuestas para aplicar los niveles arancelarios armonizados para algunos productos agropecuarios	CIM: ME/MAG	SIECA SG-CAC
Apoyar las labores que propicien la facilitación aduanera y del transporte terrestre, a través de la implementación del Plan de Acción para la Modernización de los puestos fronterizos terrestres en Centroamérica	ME COMRIEDRE	SIECA
Evaluar el Funcionamiento del Sistema de Bandas de Precios de Importación en Centroamérica	CIM: ME/MAG	SG-CAC/SIECA
<b>IV. Facilitación aduanera</b>  Promover la puesta en vigencia del nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II)	Congresos	SIECA
Preparación, discusión y aprobación de: -Reglamento del CAUCA II -Código de Valoración Aduanera -Reglamento Uniforme sobre Defraudación Fiscal y Contrabando	COMRIEDRE	SIECA

Continúa

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p>V. Competitividad de los sectores productivos</p> <p>Implementar el Programa para la Integración Tecnológica Regional en el Sector Agropecuario Centroamericano, así como Programas específicos de investigaciones, tales como granos básicos y hortalizas</p>	<p>Equipos técnicos nacionales, IICA, CATIE, PRIAG y PROMECAFE</p>	<p>SG-CAC</p>
<p>Organizar y realizar Primera Conferencia Centroamericana de Productos Lácteos. (febrero 1996)</p>	<p>CIM: MAG/ME SG-CAC</p>	<p>SG-CAC/SIECA</p>
<p>Prioridad: Armonización de políticas macroeconómicas</p>		
<p>VI. Programa de coordinación y armonización de políticas macroeconómicas</p> <p>Profundizar proceso coordinación de Políticas Macroeconómicas, mediante el seguimiento trimestral de avances conforme ocho indicadores de convergencia seleccionados</p>	<p>BC CMCA</p>	<p>SEMCA SIECA</p>
<p>Examen de los aspectos relacionados con la convergencia de las Políticas Macroeconómicas y la armonización tributaria</p>	<p>CMFH, CMCA, CMFPoH</p>	<p>SIECA SECMCA</p>
<p>Determinar alternativas solución fiscal déficit operacionales Bancos Centrales Centroamericanos, como una acción prioritaria para consolidar proceso de estabilización monetaria y avanzar en convergencia macroeconómica regional</p>	<p>BC, MFPoH CMCA, CMFPoH</p>	<p>SEMCA</p>
<p>Convenio marco para la Armonización Tributaria</p>	<p>CMFoH</p>	<p>SIECA</p>

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Propuesta para la armonización de los códigos tributarios	CMFoH	SIECA
Establecer un Banco de datos tributarios y un mecanismo de intercambio de información sobre los programas de Ajuste Estructural	CMFoH	SIECA
Realizar un estudio sobre las características y el estado actual de las administraciones tributarias en los países de la región	CMFoH	
Ejecutar planes de acción para eliminar obstáculos aún vigentes a la libre transferencia de capitales, estimular y fijar mínimo de normas de supervisión prudencial de fondos de inversión y de pensiones y para mercados de seguros	BC, Org. super. CMCA	SECMCA
Seguimiento aplicación normas prudenciales bancarias y para supervisión mercados de valores centroamericanos	BC, Org. super. CMCA	SECMCA
Construcción de las cuentas ambientales nacionales	BC CMCA	SECMCA
<b>Prioridad: Modernización de la infraestructura regional, en materia de energía, transporte y telecomunicaciones</b>		
Marco global de Política de Infraestructura Física para el apoyo del Proceso de Integración Regional y de Apertura Externa	REMITRAN	SIECA
<i>Cable de Fibra Optica:</i> -Instalación de un Cable de Fibra Optica de alta capacidad, que enlace las capitales de la región centroamericana	COMTELCA	COMTELCA

Continúa



Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p>-Interconexión de la Región con México y Panamá</p> <p>-Extensión de acceso a Cables Submarinos</p>	COMTELCA	COMTELCA
<p><i>Comunidades Fronterizas:</i></p> <p>-Estudio de probabilidades para identificación de las Comunidades objeto del Proyecto</p> <p>-Búsqueda de soluciones técnicas que permitan el servicio interfronterizo con tarifas nacionales</p>	GUATEL, ANTEL, HONDUTEL, TELCOR, ICE, INTEL	COMTELCA
<p><i>Video-Conferencias:</i></p> <p>-Instalación de una red de Formación a distancia con cubículos instalados en cada una de las Administraciones Nacionales de Telecomunicaciones</p> <p>-Establecimiento de las Salas de Telecomunicaciones por Videoconferencia en las Casas Presidenciales en cada uno de los países centroamericanos</p> <p>-Provisión de Interconexión Internacional para alcanzar la Red Centroamericana de Videoconferencia con el resto del mundo</p>	COMTELCA	COMTELCA
<p><i>Transporte y obras hidráulicas:</i></p> <p>-Construcción, rehabilitación y reconstrucción de carreteras y ampliación de la Red Regional</p> <p>-Construcción, ampliación y mejoramiento de sistemas viales de las principales ciudades de Centroamérica</p> <p>- Señalamiento vial</p>	REMITRAN	BCIE

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
-Camino de apoyo al sector productivo -Ampliación y mejoramiento de puertos y aeropuertos -Facilitación de transporte terrestre - Puertos fronterizos -Agua Potable y alcantarillado	REMITRAN	BCIE
<i>Otras acciones:</i> -Diseñar e implementar Sistema Regional de Estimaciones y Pronósticos Agrícolas	MAG-SG-CAC	SG-CAC
-Continuar con el funcionamiento del Sistema de Información de Precios de Productos e Insumos Agropecuarios	MAG-SG-CAC	SG-CAC
-Preparar un Régimen Centroamericano sobre Política de Competencia	COMRIEDRE	SIECA
-Formulación de la propuesta del Programa de Capacitación Regional e Intercambio de experiencias en modernización del Estado	Inst. De Moder. Del Estado/CIS/ SP/Inaps/ Universidades ICAP	ICAP
Prioridad: Inserción efectiva en la economía internacional, especialmente en comercio e inversión		
Participación de Centroamérica en el Programa del ALCA y apoyar las actividades y programas de los Grupos de Trabajo	Grupo de negociadores	SIECA
Continuar apoyando las gestiones para incrementar la cuota de exportación de carne vacuna centroamericana libre de aranceles a los Estados Unidos	MA, MCE, SP	SG-CAC

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Elaboración de bases de datos de profesionales expertos en negociaciones comerciales a nivel centroamericano	MRREE ICAP	ICAP
Elaborar una estrategia del Comercio Exterior	SIECA	SIECA
Dar seguimiento al proceso legislativo en el Congreso de los Estados Unidos sobre la consideración y aprobación del Proyecto de Paridad	SIECA	SIECA
Actualizar y profundizar los análisis iniciados en 1995 sobre las relaciones comerciales y de inversión para fortalecer los vínculos económicos con Japón dentro del marco de la Comisión Mixta Centroamérica y Japón	SIECA	SIECA
Elaborar estudios sobre las relaciones comerciales, de inversión y cooperación entre Centroamérica y la UE	SIECA	SIECA
Cursos y seminarios sobre Integración, Relaciones Económicas Internacionales y Modernización del Estado	SIECA	SIECA
Atender los requerimientos de crédito de la pequeña, mediana y microempresa		BCIE
Implementación del Tratado Centroamericano de Legislación Marítima		COCATRAM
Estudio de Prefactibilidad sobre el establecimiento de una Naviera en Centroamérica		COCATRAM

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Estudio de fletes para favorecer el comercio exterior		COCATRAM
Creación de bases para favorecer el desarrollo del Transporte Multimodal en Centroamérica		COCATRAM

CAC:	Consejo Agropecuario Centroamericano
SG-CAC:	Secretaría General del CAC
MG/MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
CIM:	Consejo Inter Ministerial
ME:	Ministros de Economía
COMRIEDRE:	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional
MA:	Ministros de Agricultura
PRADEPESCA:	Programa Regional de Pesca
SIECA:	Secretaría Permanente del Tratado General de la Integración Económica
OIRSA:	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
ICAITI:	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
PROMECAFE:	Programa Regional del Café
PRIAG:	Programa Regional de Agricultura y Ganadería
FPOH:	Finanzas Públicas o Hacienda
INAPS:	Instituto Nacional de Administración Pública
MCE:	Ministros de Comercio Exterior

## Plan de acción 1996. Segunda etapa de la ALIDES

### Area política

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<b>Prioridad: Fortalecimiento y consolidación del estado de derecho</b>		
Gestionar la cooperación internacional para el funcionamiento de las prioridades definidas por el sector justicia de la región y la sociedad civil centroamericana en la aplicación del Plan Justicia en Marcha. Esto es aplicable también, al área de Seguridad Democrática	Corte Suprema de Justicia Nacionales, Ministerios de Justicia y de Gobernación	Reunión de Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica, Consejo de Min. de Justicia
Fortalecimiento de los organismos y procesos electorales, incluyendo los sistemas de registros	Tribunales Nacionales Electorales	Organismos Electorales de Centroamérica
Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales	Gobiernos Municipales	FEMICA
<b>Prioridad: Modernización del sector público</b>		
Reformular y ejecutar un programa regional de capacitación e intercambio de experiencias sobre modernización de instituciones del sector público para lograr mayor eficiencia, calidad y cobertura en la provisión de los servicios y responsabilidad en el uso de los recursos	Ministros o responsables de la Modernización del Estado	ICAP
Continuar hasta concluir el diagnóstico de las instituciones de integración centroamericanas y presentar un cronograma de trabajo	BID, CEPAL	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Fortalecimiento de las Autoridades Nacionales de Informática para la Gestión de Políticas en la materia	Autoridades Nacionales de Informática	SG-SICA
Promoción del uso masivo de redes Internet y bases de datos públicas en el Sector Público	Ministros o responsables de la modernización del Estado, Autoridades Nac. de Informática y Redes Nacionales de Internet	SG-SICA
Fortalecer la coordinación de los Subsistemas por parte de las Secretarías Especializadas y del Sistema en su conjunto por parte de la Secretaría General del SICA, de acuerdo con lo decidido por los Presidentes en Costa del Sol y lo estipulado en las Bases de Coordinación Interinstitucional	Secretarías Especializadas, SG-SICA, Instituciones de la Integración	SG-SICA
Comunicación social para el Desarrollo Sostenible: -Primera Gran Jornada de la Comunicación sobre la Integración para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica  -Reuniones Sectoriales: Encuentros con Líderes del campo de la Comunicación social, por sectores por país, para darle seguimiento a la Gran Jornada de la Comunicación  -Seminarios sobre el Nuevo Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica  -Comunicación en Zonas Fronterizas	Ministros o Secretarios de Información	SG-SICA

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
-Segunda Exposición del SICA (EXPOSICA) -Programa Regional para la Comunicación e Intercambio de Información para la Gestión y Coordinación del Nuevo Proceso de Integración Centroamericana (\$450,000) -Periódico Oficial de Centroamérica	Ministros o Secretarios de Información	SG-SICA
Prioridad: Seguridad democrática		
Realizar todas las acciones necesarias para concretar el Nuevo Modelo de Seguridad Democrática, en particular en las áreas de:  Difusión: Completar la realización de los Seminarios Centroamericanos de divulgación del Nuevo Modelo de Seguridad Democrática, contenido en el Tratado	SG-SICA, Gobierno de Honduras	SG-SICA
Participación: Impulsar la participación de la sociedad civil, a través de la Secretaría General del SICA, para la consecución de objetivos establecidos en el referido Tratado	Comisión de Seguridad	SG-SICA
Capacitación: Creación y puesta en funcionamiento del Instituto Centroamericano de Estudios Policiales	Comisión de Seguridad	
Prioridad: Apoyo de los procesos de negociación y consolidación de la paz y el logro de consensos políticos internos		
Apoyo al proceso de negociación y consolidación de la paz en Guatemala	Gobiernos	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

SG-SICA: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana  
 BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
 CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
 ILANUD: Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

## Plan de acción 1996. Segunda etapa de la ALIDES

### Area social

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Prioridad: Inversión en la persona humana, con énfasis en la educación, salud y capacitación		
<p align="center"><b>Inmunizaciones</b></p> <p>Realizar una jornada centroamericana con énfasis en sarampión, poliomielitis y tétanos</p> <p>Fortalecer el programa permanente de vacunación con énfasis en sarampión, poliomielitis y tétanos, a nivel de cada municipio en Centroamérica</p> <p>Fortalecer el sistema de vigilancia epidemiológica de las enfermedades inmunoprevenibles, con énfasis en enfermedades febriles eruptivas, parálisis flácida aguda y tétanos neonatal</p>	<p align="center">Ministerios de Salud, Instit. Seguridad Social, ONG</p>	<p align="center">COMISCA, SISCA COCISS, RESSCA</p>
<p align="center"><b>Enfermedades diarreicas y cólera</b></p> <p>Realizar y/o actualizar el inventario de tecnologías centroamericanas transferibles</p> <p>Transferir tecnologías preventivas y de manejo de casos entre los países centroamericanos y capacitar técnicos en tecnologías transferidas</p>	<p align="center">Ministerios de Salud</p> <p align="center">Ministerios de Salud</p>	<p align="center">COMISCA, CIS</p> <p align="center">COMISCA, CIS</p>

Continúa



Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p>Acciones de educación formal e informal en la prevención de diarreas y tratamiento de cólera, a nivel interfronterizo</p> <p>Vigilancia epidemiológica, a nivel centroamericano, de la enfermedad diarreica y cólera</p> <p>Actualizar la situación de coberturas de letrización rural y urbana, dotación de agua potable en cada municipio; priorizando los municipios de riesgo</p> <p>Fortalecer la infraestructura sanitaria en los municipios de mayor riesgo, priorizando los que se encuentran en las zonas fronterizas</p>	<p>Ministerios de Salud y Educación</p> <p>Ministerios de Salud y Educación</p> <p>Ministerio de Salud, Inst. Acueductos y Alcantarillados</p> <p>Ministerio de Salud, Inst. Acueductos y Alcantarillados</p>	<p>COMISCA, CECC, SISCA</p> <p>COMISCA, CIS</p> <p>COMISCA CAPRE, CCAD CIS</p> <p>COMISCA CAPRE, CCAD</p>
<p><b>Micronutrientes</b></p> <p>Actualizar el conocimiento sobre la situación nutricional de yodo, hierro, Vitamina A y fluor</p>	<p>Ministerios de Salud, ONG, Ministerios de Educación</p>	<p>INCAP, COMISCA, CECC, CIS</p>
<p>Identificar grupos de población en riesgo de padecer desórdenes por deficiencia de yodo, hierro, Vitamina A y fluor</p>	<p>Ministerios de Salud, ONG, Ministerios de Educación</p>	<p>INCAP, COMISCA, CECC, CIS</p>
<p>Revisar la legislación existente sobre fortificación de alimentos con yodo, hierro, Vitamina A y fluor</p>	<p>Ministerios de Salud, Asambleas Legislativas</p>	<p>INCAP, COMISCA, PARLACEN, CIS</p>
<p>Formular legislación marco sobre fortificación de alimentos</p>	<p>Ministerios de Salud, Asambleas Legislativas</p>	<p>INCAP, COMISCA, PARLACEN, CIS</p>

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p>Enfermedades transmitidas por vectores (Dengue y Malaria)</p> <p>Realizar encuesta de adultos y larvas con énfasis en zonas fronterizas</p> <p>Eliminar criaderos de los vectores y realizar nebulizaciones ambientales perifocales, especialmente en zonas fronterizas</p> <p>Notificación semanal de casos sospechosos y confirmados de Dengue, Dengue Hemorrágico y Malaria, entre los países</p> <p>Establecer los primeros viernes y sábados de cada mes, como el Día Centroamericano de Lucha contra los Criaderos</p> <p>Realizar campaña centroamericana de difusión de la coordinación entre países en la lucha contra el Dengue y la Malaria</p>	<p>Min. Salud Educación, Instit. Seg. Social Alcaldías Municipales</p> <p>Min. Salud Educación, Instit. Seg. Social Alcaldías Municipales</p> <p>Min. Salud Instit. Seg. Social</p> <p>Min. Salud Educación, Instit. Seg. Social Alcaldías Municipales</p> <p>Min. Salud Educación, Instit. Seg. Social Alcaldías Municipales</p>	<p>COMISCA, COCCIS FEMICA</p> <p>COMISCA, CIS COCISS, FEMICA</p> <p>COMISCA, COCISS,</p> <p>COMISCA, CIS COCISS, FEMICA</p> <p>COMISCA, COCISS, FEMICA, CIS, SISCA</p>
<p>SIDA y enfermedades de transmisión sexual</p> <p>Incorporar el componente de educación sexual a la currícula escolar</p> <p>Fortalecer los programas de educación para la salud en VIH/SIDA</p>	<p>Min. Salud, Educación,</p> <p>Min. Salud, Educación, Inst. Seguridad Social</p>	<p>COMISCA, CECC CIS, SISCA</p> <p>COMISCA, COCCIS, CIS, SISCA</p>

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p>Tamizar el 100% de la sangre a transfundir y proveer de manera oportuna los reactivos para el tamizaje de la sangre y sus derivados</p> <p>Apoyar la gestión para la aprobación de la Legislación para el Manejo de la Sangre Segura</p> <p>Implementar el manejo sincrónico de las enfermedades de transmisión sexual de acuerdo con el nivel de atención</p>	<p>Min. Salud, Inst. Seguridad Social, Cruz Roja</p> <p>Min. Salud, Asambleas Legislativas</p> <p>Min. Salud, Inst. Seguridad Social</p>	<p>COMISCA, COCCIS, SISCA</p> <p>COMISCA, CIS, PARLACEN</p> <p>COMISCA, COCCIS</p>
<p><b>Agua y saneamiento</b></p> <p>Promover leyes de protección del ambiente y de priorización de proyectos de agua y saneamiento</p> <p>Incorporar las leyes propuestas en la legislación de cada país</p> <p>Incorporar a los Ministros de Salud en la CCAD</p>	<p>Min. Salud, del Ambiente, Agricultura</p> <p>Asambleas Legislativas</p> <p>Presidentes de C.A.</p>	<p>CIS, COMISCA, CAPRE, PARLACEN</p>
<p>Dotar de sistemas de abastecimiento de agua a las comunidades de las zonas fronterizas</p> <p>Mejorar la calidad del agua de las comunidades fronterizas, mediante la instalación de sistemas de desinfección que producen cloro a partir de sal común</p>	<p>Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados gobiernos y comunidades</p> <p>Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados, gobiernos y Alcantarillados</p>	<p>CIS, COMISCA, CAPRE, PARLACEN SISCA</p> <p>CIS, COMISCA, CAPRE, SISCA</p>

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p>Dotar de sistemas de disposición sanitarias de excretas a las comunidades de las zonas fronterizas</p> <p>Educar y organizar a las comunidades beneficiadas con relación al uso adecuado y a las ventajas de la infraestructura sanitaria</p>	<p>Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados, gobiernos y comunidades</p> <p>Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados, gobiernos y comunidades</p>	<p>☉ CIS, CCAD, COMISCA, CAPRE, SISCA</p> <p>CIS, CCAD, COMISCA, CAPRE, SISCA</p>
<p>Establecer el sistema de vigilancia y control de las fuentes de mayor contaminación de los cuerpos de agua que abastecen a las comunidades de las zonas fronterizas</p> <p>Adoptar, transferir y adaptar las tecnologías disponibles para el tratamiento de los desechos líquidos, según las características, necesidades y posibilidades de las zonas fronterizas</p>	<p>Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados, gobiernos y comunidades</p> <p>Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados, gobiernos</p>	<p>CIS, COMISCA, CAPRE, SISCA</p> <p>CIS, COMISCA, CAPRE, SISCA</p>
<p>Definir e implementar planes conjuntos entre países para la explotación racional de los bosques de las zonas fronterizas</p> <p>Homologar las normas y especificaciones técnicas de materiales y equipo de agua y saneamiento básico</p>	<p>Gobiernos y Alcaldías Municipales</p> <p>Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados,</p>	<p>CIS, COMISCA, CAPRE, SISCA</p> <p>CIS, COMISCA, CECC, CAPRE, CCAD</p>
<p>Comprar de manera conjunta los materiales y equipos de agua y saneamiento básico</p> <p>Facilitar la cooperación entre países de Centroamérica de materiales y equipos de agua y saneamiento en situaciones de emergencia</p>		<p>COMISCA, CAPRE, CCAD</p> <p>COMISCA, CAPRE, CCAD</p>

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Involucrar a las comunidades de las zonas fronterizas en las tareas de preservación y manejo de sus recursos hídricos	Min. Salud, Inst. de Acueductos y Alcantarillados, gobiernos y comunidades	COMISCA, CAPRE, FEMICA
Fortalecimiento SISCA para el sector salud	CIS	OPS, SISCA
Propuesta Plan de Acción Centroamericana para la formación técnica y profesional	Min. Trabajo, Educación, Presidentes y Directores de Inst. Formación Profesional	
Sistemas de información de salud  Diseño conceptual y definición de áreas de acción del sistema (vigilancia epidemiológica, recursos, gestión, otros)	Min. Salud, Inst. Seguridad Social	SG-SICA, CIS, COMISCA, SISCA, COCCIS
Definición y compatibilización de la base de datos	Min. Salud, Inst. Seguridad Social	SG-SICA, CIS, COMISCA, SISCA, COCISS
Puesta en operación de una plataforma de comunicaciones (Internet) como medio de comunicación para el sistema	Min. Salud, Inst. Seguridad Social	SG-SICA, CIS, COMISCA, SISCA, COCISS
Elaboración de un mecanismo de aplicación del sistema	Min. Salud, Inst. Seguridad Social	SG-SICA, CIS, COMISCA, SISCA, COCISS
Puesta en operación y capacitación en los países	Min. Salud, Inst. Seguridad Social	SG-SICA, CIS, COMISCA, SISCA, COCISS
Seguridad alimentaria y nutricional  Apoyo a la formulación y desarrollo de políticas, planes y proyectos nacionales que incluyan su promoción	Min. de Planificación, Salud, Educación, Agricultura y Economía	CIS, SISCA, INCAP

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Apoyo al desarrollo de programas integrados de prevención y control de desórdenes por deficiencia de micronutrientes	Min. Salud	CIS, SISCA, INCAP
Apoyo a la revisión y/o actualización de programas nacionales sobre calidad e inocuidad de los alimentos	Min. Salud, Economía	CIS, SISCA, INCAP, ICAITI
Fortalecimiento de la vigilancia alimentaria y nutricional	Min. Salud	CIS, SISCA, INCAP
Apoyo a la inclusión de la estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional en procesos de desarrollo local en los países	Municipalidades	CIS, SISCA, INCAP, FEMICA
Promoción de tecnologías y metodologías educativas para mejorar la toma de decisiones de la población sobre alimentación, nutrición y salud, tendiente al logro de una cultura alimentaria saludable	Min. Educación y Salud	INCAP, CECC
Apoyo al fortalecimiento de iniciativas regionales y nacionales en materia de ciencia y tecnología en aspectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Min. Ciencia y Tecnología	CTCAP, INCAP
Desarrollo local. Capacitación de los recursos humanos del nivel local	Inst. Fomento Municipales, Gobiernos locales, INAPS	ICAP
Publicación del Texto de Historia del Istmo Centroamericano. Fondos disponibles para el proceso de redacción. Se tramitó solicitud de donación ante el BCIE para concluir este proceso (se requiere 30,000 dólares para entregar un juego de las artes finales a cada país)	Ministerios e Institutos de Cultura y Ministerios de Educación	SG-CECC

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p>Estadística educativa</p> <p>Aplicación de indicadores regionales de estadísticas educativas y establecimiento de una Red Regional de Trabajo (se ha solicitado a la UNESCO apoyo financiero para cada país)</p>	<p>Min. Educación e Insttit. de Cultura</p>	<p>SG-CECC, SG-SICA (SICANet)</p>
<p>Aprobación y publicación de un «Anuario Centroamericano de Estadísticas Educativas» (se requiere recursos para publicarlo y distribuirlo)</p>	<p>Min. Educación</p>	<p>SG-CECC</p>
<p>Mejoramiento de la calidad de la educación</p> <p>Estudio regional sobre el estado de la formación docente en el nivel primario o básico. En trámite ante el Gobierno Real de los Países Bajos</p>	<p>Min. Educación</p>	
<p>Continuar otorgando atención prioritaria a los problemas de deserción y repitencia escolares (se requiere recursos para financiar acciones regionales de apoyo)</p>	<p>Min. Educación (Apoyo de las inst. formadoras)</p>	
<p>Desarrollo y evaluación del Anexo Institucional sobre «Educación para Desastres». Recursos disponibles en cada país para ciertas acciones. Se necesitan 90,000 dólares para las acciones de desarrollo y evaluación</p>	<p>Min. Educación</p>	
<p>Alfabetización</p> <p>Diseño de un Plan Estratégico para eliminar el analfabetismo en todos los países del Istmo antes del año 2000</p>	<p>Min. Educación  (con el apoyo de la Sociedad Civil organizada)</p>	<p>SG-CECC</p>

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Aplicación de los 10 fascículos de lecturas complementarias para neolectores centroamericanos	Min. Educación	SG-CECC
Consolidación de los programas de alfabetización y postalfabetización en el marco de Fronteras Solidarias	Min. Educación	SG-CECC
Elaboración de un proyecto regional de alfabetización tecnológica, que incluya el apoyo de instituciones públicas y privadas en su ejecución nacional y regional	Ministerios de Educación	SG-CECC
Educación básica y secundaria  Fortalecimiento de los contenidos programáticos del binomio Educación-Trabajo, acordes con la demanda de desarrollo sostenible nacional y regional	Ministerios de Educación	SG-CECC
Educación superior  Sistema de Información Universitaria Centroamericano	Sistema de Información de cada universidad	Secretaría Permanente del CSUCA
Red Centroamericana de Información Documental	Sistema de Información Documental cada universidad	Secretaría Permanente del CSUCA
Desarrollo de Unidades Universitarias Centroamericanas de Transferencia Tecnológica a las empresas del sector productivo	Sistema Nacional de Postgrado de cada Universidad	Secretaría Permanente del CSUCA
Sistema Centroamericano de Carreras de Posgrado que favorezca la excelencia académica y el desarrollo sostenible en Centroamérica	Sistema Nacional de Postgrado de cada universidad	Secretaría Permanente del CSUCA

Continúa



LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Divulgación de publicidad del pensamiento centroamericano y de la educación superior, la ciencia y la tecnología	Editoriales Universitarias	Secretaría Permanente del CSUCA
Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior	Sistema Regional de Evaluación y Acreditación de cada país	Secretaría Permanente del CSUCA
Intercambio Académico Centroamericano de Profesores y Estudiantes Universitarios y establecimiento de Redes Funcionales de Cooperación Regional, con énfasis en lo científico y tecnológico	Sistema de Estudios de Posgrado de cada universidad	Secretaría Permanente del CSUCA
Programa Centroamericano de Vida Estudiantil	Vicerrectorías de Vida Estudiantil por cada universidad	Secretaría Permanente del CSUCA
Prioridad: Integración social regional		
Promoción de la Integración Social Centroamericana	Gabinete Social, SISCA	CIS
Fortalecimiento del SISCA	CIS	SISCA
Apoyo a política social regional	UNICEF, Gabinete Social	SISCA, Consultor(a)
Fronteras Solidarias (mayo/96-mayo/97)	INDES, CODICADER	CODICADER
Deporte y Salud (agosto/96-agosto/97)	INDES, CODICADER	UNESCO

Continúa

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<b>Prioridad: Reducción sistemática de la pobreza, especialmente mediante la generación de empleos productivos</b>		
<b>Desarrollo Social:</b> -Producción colegios vocacionales -Desarrollo rural integrado -Desarrollo integral de la mujer y su integración en el trabajo -Polígonos industriales -Bancos comunales -Combate a la pobreza -Vivienda popular y mejoramiento urbano -Fortalecimiento de los gobiernos locales -Financiamiento estructura básica y servicios municipales -Asistencia técnica		BCIE
<b>Programa regional para el Desarrollo Sostenible para Areas Prioritarias/ASAP</b>	Gobiernos locales	CIS
<b>Participación del sector privado en financiar proyectos sociales nacionales y regionales</b>	CIS, FEDEPRICAP	SISCA
<b>Prioridad: Fomento y rescate de los valores de la familia</b>		
<b>Política de Juventud (Recopilación)</b>	Gabinete Social, CIS	BCIE, SISCA, Consultor (a)
<b>Cartera de Proyectos Juventud</b>	Gabinete Social, CIS	BCIE, SISCA, Consultor (a)
<b>Menor Trabajador Explotado</b>	CIS	SISCA
<b>Conferencia Regional de Familia</b>	Gabinete Social, CIS	SISCA

Continúa

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<b>Prioridad: Propiciar la integración de la mujer al desarrollo sostenible</b>		
Primera etapa del programa de mujeres adolescentes y jóvenes madres solas en Honduras, Nicaragua y Costa Rica	CIS	SISCA
Compilación de cartera de proyectos nacionales para promover el desarrollo de la mujer y con esta base elaborar proyectos regionales	CIS	SISCA
<b>Prioridad: Elevar el nivel y calidad de vida de los centroamericanos</b>		
Actualización de Planes Nacionales de Acción para la Infancia	Gabinete Social	SISCA (seguimiento)

- CIS:** Consejo de la Integración Social  
**SISCA:** Secretaría de la Integración Social  
**SG-SICA:** Sistema de la Integración Centroamericana  
**COMISCA:** Consejo de Ministros de Salud  
**RESSCA:** Reunión el Sector Salud de Centroamérica  
**CCAD:** Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo  
**CAPRE:** Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana  
**INCAP:** Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá  
**FEMICA:** Federación de Municipios del Istmo Centroamericano  
**COCISS:** Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social  
**CECC:** Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana  
**OPS:** Organización Panamericana para la Salud  
**ICAITI:** Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial  
**CTCAP:** Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá  
**ICAP:** Instituto Centroamericano de Administración Pública  
**CODICADER:** Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación  
**SICANet:** Red Ejecutiva de Sistemas de Información del Sistema de la Integración Centroamericana

## Plan de acción 1996. Segunda etapa de la ALIDES

### Area cultural

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<b>Prioridad: Rescate y preservación de los valores y tradiciones</b>		
<b>Artesanías</b>		
Redacción de una propuesta de Ley Tipo de Artesanías (febrero/96)	CECC	SG-CECC
Aprobación de la Ley Tipo de Artesanías en la VII Reunión Extraordinaria de la CECC (mayo/95)	Ministerios e Institutos de Cultura	
Elaboración de la Ley Nacional de Artesanías de cada país (octubre/95)		
Fomento de Artesanías		
Edición de un Mapa Centroamericano de Artesanías (agosto/96)		
<b>Derechos de autor y derechos conexos</b>		
Redacción de una propuesta de Ley Tipo de Derechos de Autor y Derechos Conexos (marzo/96)	CECC	SG-CECC SIECA
Aprobación de la Ley Tipo de Derechos de Autor y Derechos Conexos, en la VII Reunión Extraordinaria de la CECC (mayo/96)		
<b>Red Regional de Sistemas de Información Cultural</b>		
Creación de la Red Regional de Sistemas de Información Cultural	Ministerios e Institutos de Culturas	SG-CECC

Continúa

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<p style="text-align: center;"><b>Culturas populares</b></p> <p>Elaboración de una colección de 6 fascículos de culturas populares de los países de la región, Publicación de una Agenda Centroamericana de Festivales Populares, ilustrada con artesanías y Aplicación de los criterios y mecanismos reguladores de los festivales de la fraternidad centroamericana</p>		

SG-CECC: Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana

CECC: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana

SIECA: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana

## Plan de acción 1996. Segunda etapa de la ALIDES

### Area Medio Ambiente

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
<b>Prioridad: Salvar, conocer y usar la biodiversidad de la región y promover el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas</b>		
<b>I. Biodiversidad</b>		
Programa de Manejo y Conservación de la Biodiversidad Centroamericana	CCAP-CCAB	CCAD
Proyecto de Recursos Naturales para Centroamérica	CCAD	CCAD
<b>II. Corredores Biológicos y áreas protegidas</b>		
Sistema Regional Centroamericano de Areas Protegidas, Zonas de Amortiguamiento y Corredores Biológicos	CCAP-CCAD	CCAD
Planificación y Desarrollo del Corredor Biológico Centroamericano	CCAB-CCAP	CCAD
Programa de Desarrollo Sostenible en Zonas de Frontera Agrícola en el Trópico Húmedo de Centroamérica	FUNDESCA, CCAD	CCAD
<b>Prioridad: Disminuir el ritmo de la deforestación, promover la reforestación y la actividad forestal productiva</b>		
Programa de Acción Forestal Centroamericano	CCAP-CCAB, CCAD	CCAD
Programa para el Manejo de Bosques en América Central	CCAB-CCAP	CCAD

Continúa

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Acciones (Programas-Proyectos) (En desarrollo-en gestión)	Responsable nacional-regional	Institución regional responsable de la coordinación y apoyo técnico
Estudios sobre Política Forestal Centroamericana	CCAD	CCAD
Prevención y Combate de Incendios Forestales en Centroamérica	Gobiernos, CCAP-CCAB	CCAD
Ley de Marco Forestal para Centroamérica	CCAB-CCAP	CCAD
Prioridad: Fomentar el turismo ecológico sostenible		
Turismo ecológico  El programa Prioritario del Ecoturismo en Centroamérica I Etapa	Gobiernos, SITCA	SITCA
Prioridad: Propiciar un manejo adecuado de cuencas hidrográficas		
Cuencas hidrográficas  Proyecto de Recursos Naturales para Centroamérica PROARCA	CCAD	CCAD

CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo  
 CCAB-AP: Consejo Forestal y el Consejo de Areas Protegidas  
 FUNDESCA: Fundación para el Desarrollo Económico y Social de C. A.  
 SITCA: Secretaría de Integración Turística Centroamericana

## Anexo III

### Aporte de la acción centroamericana a los objetivos de desarrollo centroamericanos <sup>1</sup>

#### *Antecedentes para la agenda centroamericana*

**E**l borrador de «agenda» que se presenta a continuación no pretende ser un resumen exhaustivo de los múltiples tratados, convenios y mandatos presidenciales ya firmados, aunque se basa principalmente en un análisis tanto de los acuerdos aprobados a partir de 1991, como de otros elementos anteriores que se mantienen vigentes.

Se parte de una definición del objetivo general de desarrollo común, que resume los desafíos centrales para el Istmo en los próximos años, propósito que fuera enunciado por los presidentes centroamericanos cuando signaron la Alianza para el Desarrollo Sostenible: «un desarrollo sustentable por medio del crecimiento económico con equidad social, preservando el equilibrio ecológico y fortaleciendo la participación ciudadana».

Este objetivo general se materializa en cuatro grandes áreas de desarrollo: política, económica, social, y medio ambiente. En cada área se propone una definición del objetivo general, tomada de los acuerdos presidenciales.

A continuación se ha hecho un primer esfuerzo por establecer una jerarquía de objetivos, identificando los objetivos específicos, las condiciones prioritarias para lograrlos y la contribución de la acción centroamericana a estas condiciones y, por ende, a los objetivos nacionales. Los resultados se resumen en forma sintética en los cuadros que se presentan en este anexo.

---

<sup>1</sup> Tomado del documento «Bases para la evaluación de la institucionalidad regional centroamericana», del 9 de septiembre de 1996, elaborado en el marco del mismo Programa.



## 1. Resumen

### a) *Area económica*

Se formulan como prioridades estratégicas, comunes a todos los países de Centroamérica, los siguientes **objetivos**:

- i) El aumento de la competitividad internacional de las empresas centroamericanas;
- ii) El apoyo de la inserción de estas empresas en los mercados internacionales;
- iii) La atracción de la inversión extranjera, y
- iv) El incremento del empleo.<sup>2</sup>

A continuación se expone el resultado de un primer esfuerzo para identificar las **condiciones** clave para conseguir estos objetivos, comunes a todos los países, con miras a reconocer la naturaleza del **aporte de la acción centroamericana** al logro de los objetivos (véase el cuadro correspondiente al área económica).

La acción centroamericana proporcionaría un valor adicional de la siguiente manera.

- i) Desarrollo de la **infraestructura regional** mediante:
  - 1) La inversión conjunta en nuevos programas de importancia regional (por ejemplo, interconexión eléctrica);
  - 2) El fortalecimiento de recursos comunes (por ejemplo, control aéreo), y
  - 3) La especialización de recursos (por ejemplo, desarrollo portuario en una perspectiva regional).
- ii) Mayor **eficiencia de servicios** mediante:

La liberalización y el establecimiento de normas técnicas y de competencia comunes a nivel centroamericano (por ejemplo, transporte terrestre, telecomunicaciones, probable energía).
- iii) Aumento de la **credibilidad de los compromisos** nacionales y/o de la previsibilidad de las políticas mediante la creación de marcos regionales que den mayor firmeza y una perspectiva más larga, por ejemplo,
  - 1) Niveles arancelarios;
  - 2) Metas comunes de convergencia monetaria o fiscal, para apoyar la estabilidad macroeconómica;
  - 3) Regímenes comunes en materia de competencia;

---

<sup>2</sup> Como se señala en diversos estudios, estos objetivos han tenido especial prioridad para Centroamérica desde fines del decenio de 1980. Véase, entre otros, CEPAL, *Centroamérica. El camino de los noventa* (LC/MEX/L.223), 25 de mayo de 1993.

- 4) Fortalecimiento de la **fuerza negociadora** con terceros (y posiblemente la creación de representaciones consulares y comerciales conjuntas, y ampliación de la dotación de recursos humanos disponibles).
- iv) Acceso a un **mercado ampliado**, con una **reducción de costos de transacción**, por medio de:
- 1) Identificar y eliminar las barreras restantes al libre comercio, en especial en el sector agropecuario (por ejemplo, la aplicación de sobretasas y otras medidas restrictivas);
  - 2) Mecanismos creíbles y eficientes para la solución de controversias;
  - 3) Normas de competencia para evitar prácticas restrictivas no gubernamentales;
  - 4) Respuestas a los problemas respecto de las normas técnicas, sanitarias y de calidad (por armonización y/o mutuo reconocimiento, etc.);
  - 5) Armonización de impuestos indirectos;
  - 6) Reducción de los controles fronterizos (y eventual supresión, si se adoptara una unión aduanera con libertad de circulación para bienes, independientemente de su origen);
  - 7) Libertad de pagos;
  - 8) Mayor eficiencia de la infraestructura y de los servicios de transporte y financieros.
- v) **Apoyo regional al desarrollo industrial y tecnológico** de las empresas centroamericanas (por ejemplo, mediante centros comunes de excelencia en la investigación; servicios regionales competitivos y próximos a la industria en materia de medidas, calidad, normas técnicas, etc.)
- vi) Proyectos regionales para apoyar la **ampliación de la oferta de mano de obra calificada** y el **número de profesionales con capacidad de innovación**.

## ***b) Área social***

En el área social también se ha hecho un esfuerzo por establecer una jerarquía de objetivos que permita identificar objetivos particulares, condiciones y el aporte de la acción centroamericana. No obstante, en este campo el ejercicio es más difícil debido, en parte, al hecho de que el texto del Tratado de Integración Social no permite reconocer fácilmente los objetivos y las tareas derivadas; y en parte, a la complejidad y magnitud de los desafíos en esta área, así como a la dificultad de identificar las dimensiones regionales de las políticas públicas sociales.

Podría ser útil distinguir claramente entre tres conceptos básicos que en apariencia se agruparon bajo el paraguas de la integración social.

i) **Los objetivos sociales compartidos** (combate a la pobreza; mejora de las condiciones de salud, educación y vivienda; aumento del empleo; promoción de la situación de la mujer y la familia) que pueden beneficiarse de la acción conjunta centroamericana, por ejemplo, mediante intercambios de información, participación de la sociedad en redes de cooperación horizontal, economías de escala en programas de medicina preventiva, servicios de agua, saneamiento etc.

ii) **La dimensión social de la integración económica**

Medidas para hacer efectivos determinados objetivos de la integración económica, en particular la libre circulación de trabajadores (que se prevé explícitamente en el Protocolo de Guatemala como un objetivo, probablemente de largo plazo):

- 1) Legislación laboral;
- 2) Derechos de seguridad social;
- 3) Reconocimiento de diplomas y títulos (y armonización curricular).

Medidas para responder a los problemas que surgen como consecuencia de la integración económica:

- 4) Apoyo conjunto a la reconversión laboral (y acciones regionales para estudiar reformas en los programas educativos);
- 5) Promoción de la movilidad laboral.

iii) **Valores e intereses centroamericanos**

- 1) Fomento de la identidad y la cultura centroamericanas;
- 2) Programas conjuntos para el respeto y desarrollo de la diversidad cultural.

**c) Area de medio ambiente**

El hecho de que los problemas ambientales rebasen las fronteras determina que esta área sea un campo natural y necesario de cooperación internacional. Ello ha sido reconocido en la suscripción de la *Alianza para el Desarrollo Sostenible*, que refleja la importancia atribuida a esta problemática dentro de la agenda centroamericana. Se ha aplicado en el documento la misma metodología básica, identificando como prioridades estratégicas los siguientes objetivos:

- i) Reducción de la deforestación
- ii) Conservación de la biodiversidad
- iii) Preservación de recursos hídricos
- iv) Prevención de la contaminación
- v) Prevención de desastres naturales

Se señalan las principales acciones comunes previstas. Especial importancia revisten algunas acciones regionales como las comprendidas en el Programa de Acción Forestal, incluyendo el manejo adecuado de las cuen-

cas hidrográficas y la promoción conjunta del ecoturismo. La prevención de desastres se reforzará mediante un aumento de la capacidad tecnológica disponible que permita contar con «alertas tempranas.»

Es una clara tarea de interés común compartir recursos para la previsión de desastres naturales, y eventualmente la investigación conjunta en otras dimensiones.

Igualmente, se prevé la adopción de normas y la realización de acciones comunes para evitar la contaminación, o para la eliminación de la captura y tráfico de especies en peligro de extinción. Existe también la propuesta de elaborar normas comunes para evitar que los países compitan en materia de controles ambientales para atraer la inversión extranjera.

Estos puntos se resumen en el cuadro indicativo correspondiente. Falta todavía confirmar en qué estado de ejecución se encuentran estas acciones y adquirir mayor información respecto del futuro desarrollo de la política centroamericana en esta área.

#### ***d) Área política***

Tal como se resume en el cuadro indicativo correspondiente, existe una serie de áreas en las que la cooperación centroamericana puede contribuir a lograr los objetivos.

Por un lado, se proponen diversas **acciones centroamericanas que apoyen al desarrollo político nacional y la consolidación del estado de derecho**, de acuerdo con los objetivos compartidos enunciados, en particular:

- i) Protección de los derechos humanos
  - Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos
- ii) Fortalecimiento de la policía civil
  - 1) Centro regional de capacitación
  - 2) Cooperación en el marco de la Asociación de Jefes de Policía
- iii) Seguridad ciudadana
  - 1) Acuerdo regional antinarcóticos
  - 2) Cooperación contra la delincuencia
- iv) Modernización del Estado
  - 1) Centro regional de excelencia para la formación de funcionarios, investigación y apoyo a los gobiernos
  - 2) Apoyo regional al desarrollo municipal

Por otro lado, la acción en el nivel centroamericano es indispensable para responder a determinados problemas que derivan de las relaciones entre los países:

- i) *Seguridad regional*. Es ineludible consolidar al Istmo Centroamericano como una «comunidad de seguridad» en la que dejen de existir los escenarios de conflicto entre los países miembros. Esto permitirá —y exige— una reducción de las fuerzas militares acorde con las tareas de la nueva agenda de seguridad ciudadana (lucha antidrogas, antidelincuencia, etc.). Por otra parte, tanto la seguridad regional como la consolidación democrática se beneficiarían de una cooperación entre las fuerzas militares (y con otros actores) para adecuar sus fines a la nueva agenda de seguridad democrática.
- ii) *Migraciones*. Por su naturaleza, este tema también requiere cooperación entre los servicios responsables.
- iii) *Capacidades para la gestión de la cooperación e integración regional*. Finalmente, se percibe la clara necesidad de asegurar la existencia de capacidades adecuadas para la ejecución eficaz de la agenda regional en todas sus áreas. Este objetivo se puede lograr con mayor eficacia mediante programas conjuntos y/o un centro regional para la formación de funcionarios, la investigación y el apoyo a los organismos y administraciones nacionales.

Por otra parte, la ejecución eficaz y estable del proceso de integración regional, en el marco de la consolidación y perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana, requerirá esfuerzos conjuntos para asegurar un amplio conocimiento de los avances por parte de la población.

## Agenda regional centroamericana

### *Objetivo general*

«Desarrollo sustentable entendido como un cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano por medio del crecimiento económico con equidad social, sustento del equilibrio ecológico y respeto y fortalecimiento de la participación ciudadana». <sup>3,4</sup>

---

<sup>3</sup>Concepto de desarrollo sostenible citado en la *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, Managua, 12 de octubre de 1994.

<sup>4</sup>No se toman en cuenta los objetivos de integración política en el sentido «unionista», por no encontrarse menciones importantes al respecto en las declaraciones de las diferentes cumbres presidenciales.

<b>Económico</b> «Crecimiento económico con equidad social». <i>a/</i>	<b>Social</b> Combate a la pobreza y satisfacción de necesidades básicas.	<b>Medio Ambiente</b> «Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y uso racional de los recursos naturales del área». <i>b/</i>	<b>Político</b> «Nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance de fuerzas, fortalecimiento del poder civil, desarrollo sostenido y erradicación de la violencia y corrupción». <i>b/</i> «Hacer del Istmo una región de paz, libertad, democracia y desarrollo». <i>c/</i>
** <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la competitividad de las empresas.</li> <li>- Facilitar la inserción en el mercado internacional.</li> <li>- Atracción de inversión extranjera.</li> <li>- Creación de empleo.</li> </ul>	** <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferta centroamericana de alto nivel de enseñanza superior.</li> <li>- Promoción de identidad y cultura centroamericana.</li> <li>- Respeto a la diversidad cultural.</li> <li>- Mejorar indicadores de salud, educación y vivienda.</li> <li>- Aumentar niveles de empleo.</li> <li>- Movilidad laboral.</li> <li>- Mejorar la posición de la mujer y de la familia.</li> </ul>	** <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de la deforestación.</li> <li>- Conservación de la biodiversidad.</li> <li>- Preservación de recursos hídricos.</li> <li>- Evitar la contaminación.</li> <li>- Previsión de desastres naturales.</li> </ul>	** <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromiso con el sistema democrático, protección de derechos humanos, mantenimiento del Estado de Derecho y seguridad ciudadana.</li> <li>- Seguridad regional.</li> <li>- Movimientos migratorios adecuados.</li> <li>- Modernización del estado y descentralización.</li> <li>- Capacidad humana y técnica para los procesos de cooperación e integración regional.</li> </ul>

*Notas: \*\* No sólo se incluyen los objetivos aceptados por todas las partes, sino también compromisos más particulares que progresivamente se ampliarán a todos los Estados Miembros.*

*a/ Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.*

*b/ Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.*

*c/ Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, Managua, 12 de octubre de 1994.*

## Area económica

Objetivo de desarrollo	Objetivos específicos	Condiciones necesarias	Aporte de la acción Centroamericana
«Crecimiento económico con equidad social».	-Competitividad de las empresas.	-Infraestructura física eficiente y competitiva.	-Inversión conjunta y recursos comunes. -Especialización de recursos.
	-Facilitar la inserción en el mercado internacional.	-Sistema eficiente de servicios de transporte.	-Liberalización de servicios intracentroamericanos.
	-Atracción de inversión extranjera.	-Aprovisionamiento seguro y a bajos costos de energía.	-Liberalización de servicios intracentroamericanos. -Interconexión eléctrica.
	-Creación de empleo.	-Servicios de telecomunicaciones buenos y con bajos costos.	-Liberalización de servicios intracentroamericanos.
		-Clima de competencia.	-Regímenes comunes de competencia que permiten aumentar la capacidad de negociación estatal frente a intereses privados anticompetencia.
		-Seguridad jurídica y marco jurídico creíble.	-Acuerdos regionales que sostienen la credibilidad de las materias en cuestión.
		-Estabilidad macroeconómica.	-Mecanismos de cooperación financiera con condicionalidad adecuada. -Legitimación interna y credibilidad externa por metas comunes de convergencia.
		-Capacidad de negociación económica y comercial internacional.	-Mayor fuerza negociadora mediante negociación conjunta.
		-Acceso a un mercado unificado para bienes y servicios.	-Apertura conjunta que proporciona un mercado subregional. -Armonización de políticas más allá del GATT.

/Continúa

Objetivo de desarrollo	Objetivos específicos	Condiciones necesarias	Aporte de la acción Centroamericana
------------------------	-----------------------	------------------------	-------------------------------------

		-Ampliación del mercado financiero.	-Liberalización de movimientos de capital y de servicios bancarios y de seguros. -Cooperación financiera. -Vinculación de bolsas de valores.
		-Reducción de costos de transacción.	-Eliminación de barreras y trámites. -Libertad de pagos y transacciones.
		-Desarrollo industrial y tecnológico de las empresas centroamericanas.	-Inversión conjunta y recursos comunes. -Especialización de recursos. -Centros de excelencia de investigación y apoyo regionales. -Servicios competitivos de normas y medidas.
		-Amplia oferta de mano de obra calificada y profesionales con capacidad de innovación.	-Ver <i>área social</i>



## Area social

Objetivo de desarrollo	Objetivos específicos	Condiciones necesarias	Aporte de la acción Centroamericana
Combate a la pobreza y satisfacción de necesidades básicas.	-Mejorar indicadores de salud.	-Mejorar acceso de agua potable. -Ampliar campañas de medicina preventiva.	-Intercambio de información e investigación conjunta. -Cooperación horizontal y economías de escala en programas de medicina preventiva, servicios de agua, saneamiento y otros.
	-Oferta centroamericana de alto nivel de enseñanza superior.	-Fortalecimiento de instituciones existentes.	-Centros de excelencia y economías de escala en instituciones de enseñanza superior.
	-Promoción de identidad y cultura centroamericana. -Respeto y desarrollo de la diversidad cultural.		-Programas conjuntos. -Turismo conjunto.
	-Mejorar indicadores de educación.	-Fortalecimiento de la educación básica.	-Capacitación (formación de formadores, materiales, etc.)
	-Mejorar condiciones de vivienda.	-Modalidades adecuadas de financiamiento.	
	-Aumentar niveles de empleo.	-Apoyo financiero y técnico a la pequeña empresa y a la micro-empresa.	-Intercambio de experiencias y fortalecimiento de programas. -Gestión conjunta de recursos financieros.
	-Movilidad laboral.	-Derechos para trabajadores migrantes.	-Legislación laboral. -Seguridad social. -Reconocimiento de diplomas.
	-Promoción de la posición de la mujer y de la familia.		

## Area de Medio Ambiente

Objetivo de desarrollo	Objetivos específicos	Condiciones necesarias	Aporte de la acción Centroamericana
«Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y uso racional de los recursos naturales del área».			<ul style="list-style-type: none"> <li>-Centros de excelencia. <sup>a/</sup></li> <li>-Intercambio de información.</li> <li>-Compromisos comunes.</li> <li>-Normas comunes para evitar guerras de incentivos.</li> </ul>
	-Reducción de la deforestación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Controles y manejo adecuado del bosque.</li> <li>-Programa de reforestación.</li> </ul>	-Programa de acción forestal centroamericano.
	-Conservación de la biodiversidad.	-Regulación adecuada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promoción conjunta de ecoturismo.</li> <li>-Corredor biológico centroamericano.</li> <li>-Eliminación conjunta de captura y tráfico de especies en peligro de extinción.</li> </ul>
	-Preservación de recursos hídricos.	-Manejo adecuado de recursos y cuencas.	
	-Evitar contaminación.	-Regulaciones y controles adecuados.	-Normas comunes.
	-Previsión de desastres naturales.	-Capacidad tecnológica disponible para el estudio de la actividad sísmica y meteorológica.	-Recursos comunes.

*a/ Estos cuatro tipos de acción centroamericana son formas genéricas de apoyo a los objetivos específicos del área de medio ambiente.*

Area Política

Objetivo de desarrollo	Objetivos específicos	Condiciones necesarias	Aporte de la acción Centroamericana
<p>«Nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance de fuerzas, fortalecimiento del poder civil, desarrollo sostenido y erradicación de la violencia y corrupción».</p> <p>«Hacer del Istmo una región de paz, libertad, democracia y desarrollo».</p>	<p>-Compromiso con el sistema democrático, protección de Derechos Humanos, mantenimiento del Estado de Derecho y seguridad ciudadana.</p>	<p>-Fortalecimiento del Poder Judicial y Procuradores.</p> <p>-Fortalecimiento de las organizaciones cívicas.</p> <p>-Control de la delincuencia,</p> <p>-Profesionalización de las Fuerzas Armadas.</p> <p>-Fortalecimiento de la Policía Civil.</p>	<p>-Robustecimiento de los compromisos por acuerdos y foros regionales.</p> <p>-Apoyo mutuo para la consolidación de instituciones democráticas.</p> <p>→Plan de Justicia en Marcha».</p> <p>-Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.</p> <p>-Capacitación regional de los cuerpos de policía civil.</p> <p>-Acuerdo regional antinarcóticos.</p> <p>-Cooperación policial antidelinuencia.</p>
	<p>-Seguridad regional.</p>	<p>-Eliminación de escenarios de conflicto bélico intrarregional.</p>	<p>-Reducción de las fuerzas militares acorde con las tareas de la nueva agenda de integración.</p> <p>-Tratado de Seguridad Democrática.</p> <p>-Plan de Desminado en Centroamérica.</p> <p>-Cooperación intra-Fuerzas Armadas para adecuar sus fines a la nueva agenda.</p>
	<p>-Movimientos migratorios adecuados.</p>	<p>-Servicios de migración profesionales y eficientes.</p>	<p>-Cooperación entre servicios.</p> <p>-Intercambio con controles debidos.</p>
	<p>-Modernización del Estado y descentralización.</p>	<p>-Fortalecimiento de las instituciones municipales.</p> <p>-Programas de racionalización y fortalecimiento institucional.</p>	<p>-Programas regionales de apoyo.</p>
	<p>-Capacidad humana y técnica para los procesos de cooperación e integración regional.</p>	<p>-Funcionarios capacitados y conocimientos técnicos.</p>	<p>-Centros regionales de formación, investigación y apoyo.</p>

## Anexo IV

### Organos y organismos especializados regionales

#### *Sedes de los órganos e instituciones regionales <sup>1</sup>*

Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
PARLACEN	COMTELCA	SG-SICA	CCJ	ICAP	SG-SISCA
SIECA	BCIE	OIRSA	SITCA	SG-CECC	CEPREDENAC
SE-CCAD	COCESNA		COCATRAM	CAPRE	
INCAP	CCP			SE-CMCA	
ICAITI				SG-CAC	
				CSUCA	
				CRRH	

<sup>1</sup> Extracto del documento *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana* (LC MEX R. 581 Rev. 2), del 28 de febrero de 1997.

**Participación de los países en las instituciones  
de integración centroamericana**

(Diciembre de 1996)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belice	México	República Dominicana
<b>PARLACEN</b>	*	*	*	*	1	*			
<b>CCJ</b> <sup>2</sup>	*	*	*	*	3	*			
<b>ALIDES</b> <sup>4</sup>	*	*	*	*	*	*	*		
<b>SG-SICA</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>SIECA</b>	*	*	*	*	*				
<b>SECMCA</b>	*	*	*	*	*				
<b>SG-CAC</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>SITCA</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>BCIE</b>	*	*	*	*	*			*	
<b>CEAC</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>CCHAC</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>COCATRAM</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>COCESNA</b>	*	*	*	*	*				
<b>COMTELCA</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>CTCAP</b>	*	*	*	*	*	*			
<b>ICAITI</b>	*	*	*	*	*				

/Continúa

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belice	México	República Dominicana
ICAP	*	*	*	*	*	*			
OIRSA	*	*	*	*	*	*	*	*	*
SISCA <sup>5</sup>	*	*	*	*	*	*			
COCISS	*	*	*	*	*	*			
CAPRE	*	*	*	*	*	*			*
INCAP	*	*	*	*	*	*	*		
CCVAH	*	*	*	*	*	*			
SGCECC	*	*	*	*	*	*			
CSUCA	*	*	*	*	*	*	*		
SECCAD	*	*	*	*	*	*	*		
CEPRENAC	*	*	*	*	*	*			
CRRH	*	*	*	*	*	*	*		
CCP	*	*	*	*	*	*			

<sup>1</sup> La Asamblea Legislativa de Costa Rica ha manifestado su negativa a ratificar el Tratado.

<sup>2</sup> Guatemala y Panamá no han ratificado el Estatuto.

<sup>3</sup> La Asamblea Legislativa de Costa Rica no ha podido ratificar el Estatuto debido a la declaración de inconstitucionalidad del mismo por parte de la Sala Constitucional de Costa Rica.

<sup>4</sup> Consejo Centroamericano de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

<sup>5</sup> Honduras y Costa Rica no han ratificado el Tratado de Integración Social.



## **Secretarías y Organismos Regionales Centro-americanos: Estructuras y funciones \***

### **Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA)**

#### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Creada por el Protocolo de Tegucigalpa en 1991. Dicho documento le otorga carácter de órgano de integración con la autonomía necesaria para realizar sus funciones.

Son miembros plenos de la SG-SICA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice tiene dos status como observador en la Reunión de Presidentes del SICA y como miembro pleno de la ALIDES y en algunas instituciones regionales y foros de cooperación del SICA.

Se encuentra ubicada en San Salvador, El Salvador.

#### **Estructura**

La máxima autoridad es la Reunión de Presidentes centroamericanos. También forman parte de su estructura organizativa: el Comité Ejecutivo del SICA y el Consejo de Ministros.

#### **Funciones**

Asegurar la coordinación global permanente de la Institucionalidad Regional en el marco del SICA, en apoyo a la calidad, tanto en la preparación de iniciativas para la toma de decisiones de la Reunión de Presiden-

\* Los datos y la información que se presentan en estos cuadros fueron obtenidos en septiembre / octubre de 1996 y en algunos casos revisados en diciembre de ese año.



tes y Consejos de Ministros, como en su seguimiento y cumplimiento; promover la plena participación de la sociedad civil y la comunicación e información sobre la integración para el desarrollo sostenible, así como respaldar e impulsar la cooperación internacional hacia Centroamérica como región, y ejercer otras atribuciones señaladas en el Protocolo de Tegucigalpa, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) y demás instrumentos complementarios o actos derivados. Asimismo, formalmente es secretaria de la Comisión Centroamericana de Seguridad y del Consejo Centroamericano de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

### **Actividades**

- Apoyo a los trabajos preparatorios de las Reuniones de Presidentes.
- Informes Ejecutivos sobre el seguimiento de los mandatos.
- Concertación de las «Bases de Coordinación Interinstitucional».
- Reuniones de Ejecutivos de la Institucionalidad Regional.
- Contribución en la elaboración de los proyectos de los Tratados y de reformas a convenios de diferentes organizaciones.
- Elaboración del Informe sobre el estado de los Convenios y Tratados Regionales.
- Desarrollo de bases de datos de las Reuniones de Presidentes, tratados, convenios y matriz de seguimiento de los mandatos.
- Divulgación de diversas publicaciones sobre el nuevo modelo de la integración.
- Realización de actividades de cooperación y coordinación de los diferentes subsistemas.
- Apoyo a los gobiernos en su participación en distintas Reuniones Cumbres Internacionales.
- Búsqueda de cooperación internacional.

### **Personal**

Cuenta en total con 21 personas, de las cuales diez son administrativos. Trece son salvadoreños, seis hondureños, un guatemalteco y un nicaragüense. Del personal total, uno cuenta con doctorado, 11 son graduados universitarios y nueve no tienen estudios universitarios.

**Indicadores financieros**

Sus recursos provienen de la aportación de los países (200,000 dólares), que constituye su presupuesto regular, y de fondos externos para proyectos específicos o fortalecimiento institucional.

Las cuotas de los países, entre 1993-1996, sumaron únicamente 2,240,800 dólares y la moratoria 1,359,200 dólares.

Los aportes internacionales son básicamente de Taiwán y totalizaron 815,000 dólares el período 1993-1996.

Los gastos operativos en este mismo período ascendieron a 2,475,000.

## Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Creada en 1960 por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. La Secretaría también se rige por las disposiciones del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano en esa materia, y por el Protocolo de Guatemala.

Son miembros Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Su sede se encuentra en la ciudad de Guatemala, Guatemala.

### Estructura

La máxima autoridad es el Consejo de Ministros, bajo el esquema del Protocolo de Tegucigalpa, integrado por los ministros que tienen a su cargo las funciones de la integración económica (Ministros de Economía). Bajo el régimen del Protocolo de Guatemala, el órgano superior será integrado por los Gabinetes Económicos de cada Estado, por lo que se denominará también Gabinete Económico Centroamericano. Como órgano ejecutivo actuará el Comité Ejecutivo, formado por un representante de cada Gabinete Económico nacional.

### Funciones

Velar por la correcta aplicación del Protocolo de Guatemala y demás instrumentos jurídicos de la integración económica, y la ejecución de las decisiones de los órganos del subsistema; fungir como Secretaría Administrativa del Comité Ejecutivo de Integración Económica y de los órganos que no tengan Secretaría, como la Reunión de Ministros de Transporte y de Hacienda o Finanzas Públicas; servir de enlace de las acciones de las otras Secretarías del subsistema económico, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA); realizar los trabajos y estudios que los órganos del subsistema le encomienden; desempeñar las funciones que le asignen el Consejo de Ministros de Integración Económica o su Comité Ejecutivo; y proponer en materia de integración económica. Finalmente, procurar la colaboración de cualquier organismo centroamericano o internacional para el mejor desempeño de sus labores.

## Actividades

- Inventario de las restricciones al libre comercio.
- Revisión del anexo «A» del Tratado General.
- Reglamentos sobre origen de mercancías, prácticas desleales, medidas de salvaguardia, compras de gobierno, resolución de controversias, normas fitozoosanitarias y normas técnicas.
- Administración del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.
- Sistema Arancelario Centroamericano.
- Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
- Coordinación de las políticas con los compromisos adquiridos en materia de aduanas.
- Programas de trabajo para la armonización tributaria.
- Estudio regional encaminado a la armonización de los incentivos que estimulen la inversión turística.
- Marco de política de infraestructura física y marco jurídico institucional que sustente la estabilidad de la inversión.
- Elaboración de una estrategia conjunta de comercio exterior.
- Apoyo y asesoría a los gobiernos miembros en reuniones internacionales, negociación, comercialización y gestión de la cooperación internacional.
- Adecuación de la normativa regional a los compromisos adquiridos con el exterior.
- Organización de seminarios y proyectos de reglamentación sobre los nuevos temas (servicios, inversiones, propiedad intelectual y competencia).
- Cursos sobre integración, relaciones económicas internacionales y modernización del Estado.

## Personal

El personal total es de 77: 45 administrativos y 32 técnicos o profesionales. De todos éstos, 62 son guatemaltecos, cuatro salvadoreños, cuatro costarricenses, tres nicaragüenses, dos hondureños y dos no son centroamericanos. Del personal profesional, cuatro tienen maestría, 18 licenciatura y diez no cuentan con título universitario.

### **Indicadores financieros**

Los ingresos provienen de las aportaciones directas de los países miembros (400,000 dólares cada uno), de la Reunión de Ministros de Transporte (25,000 dólares) para el funcionamiento de la Secretaría, de la cooperación internacional y de la venta de servicios.

Las cuotas de los países, entre 1993-1996, sumaron 4,912,225 dólares y los retrasos en pagos de los gobiernos, 3,087,775 dólares.

Los aportes internacionales provienen de la USAID y fueron de 1,832,492 en el período 1993-1996.

Los egresos en este mismo período ascendieron a 7,937,898 dólares. <sup>6</sup>

<sup>6</sup>Al no contar con los datos referentes a 1996, se utilizó una cantidad promedio.

## Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Fue creado en 1964 como un instrumento interbancario. Sin embargo, su convenio constitutivo fue reformado y actualizado recientemente, por lo que su funcionamiento pasó de una situación basada en un acuerdo interbancario de voluntades a otra con más sustento legal, derivada en lo fundamental de la entrada en vigencia del Protocolo de Guatemala.

Su sede se encuentra en San José, Costa Rica, y los seis países del Istmo forman parte de este organismo, aunque Panamá sólo en calidad de observador.

### Estructura

La máxima autoridad es el Consejo Monetario Centroamericano conformado por los Presidentes de los Bancos Centrales.

### Funciones

Promover y ejecutar las acciones necesarias para lograr progresivamente la integración monetaria y financiera: coordinación, armonización, convergencia o unificación de políticas monetarias, cambiarias, crediticias y financieras. Sus áreas de acción son: irrestricta libertad de pagos y medios de pagos; uso de monedas nacionales en los pagos intrarregionales y libre negociación; libre transferencia de capitales y desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales; integración financiera y de los mercados de capitales; movimientos financieros de carácter especulativo; relaciones monetarias internacionales y cooperación financiera con otras entidades regionales e internacionales.

### **Actividades**

- Proyecto «Sistema Centroamericano de Indicadores Económicos de Corto Plazo».
- Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (Coordinación de Políticas Macroeconómicas).
- Análisis y evaluación de propuestas para desarrollar la integración financiera y monetaria.
- Labores de investigación centradas en la interrelación y causalidad de fenómenos económicos.
- Evaluación periódica de la situación económica de los países y las perspectivas de corto plazo.
- Gestión crediticia del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria.
- Seguimiento de procesos de renegociación de las deudas externas y búsqueda de soluciones al «quebranto financiero» del BCIE.
- Búsqueda de mecanismos de pago apropiados.
- Programa para implantar el Sistema Integrado de Contabilidad de los Bancos Centrales (SICA).
- Gestiones para la incorporación de Panamá como miembro observador.
- Elaboración de proyecto constitutivo y adecuación de la normativa legal.
- Sistema centroamericano de pagos.
- Esfuerzos para la coordinación y armonización de políticas económicas (fiscales, monetarias y cambiarias).
- Foro Centroamericano sobre Deuda Externa.

### **Personal**

El personal total de la institución es de 26 integrantes: dos en el área ejecutiva, nueve en la administrativa y 15 en la técnica.

### **Indicadores financieros**

Sus actividades se sufragan con una parte del producto generado por las operaciones financieras del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM).

Su presupuesto es de 900,000 dólares.

## **Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Fue creada en julio de 1991, fecha a partir de la cual la Secretaría del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CORECA), por convenio con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), realiza las funciones propias de la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano.

Forman parte de este organismo los seis países del Istmo y su sede se ubica en San José, Costa Rica.

### **Estructura**

La autoridad máxima es el Consejo Agropecuario Centroamericano, formado por los Ministros de Agricultura y Ganadería. Además, cuenta con los siguientes órganos de acuerdo con su convenio constitutivo: Consejo de Ministros de Agricultura, Comité de Viceministros de Agricultura, Secretaría General, Comisión Técnica Regional y Comisión de Cooperación Internacional.

### **Funciones**

Es el órgano rector del sector agropecuario del Subsistema de Integración Económica y es responsable de definir, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes y acciones regionales en el campo de la agricultura en su visión ampliada, que involucra a la agroindustria y las cadenas agroalimentarias.

### **Actividades**

- Establecimiento del Sistema de Bandas de Precios de Importación.
- Seguimiento semestral de las principales políticas aplicadas a los productos agropecuarios en los diferentes países.
- Programa de eliminación de las restricciones al libre comercio.
- Asesoría en materia de negociaciones internacionales.
- Desarrollo de Mercados Bursátiles de Productos Agropecuarios.
- Sistemas de información para el análisis del comportamiento de las variables contenidas en el sistema.



- Colaboración en la realización del Reglamento sobre normas y procedimientos fitozoosanitarios en las relaciones comerciales intrarregionales.
- Estudio de las cadenas agroalimentarias.
- Estudio sobre la situación de la demanda y oferta de servicios para la agroexportación.
- Análisis conjunto (sector público y privado) sobre los problemas y políticas regionales en campos específicos.
- Plan piloto de preparación para enfrentar la sequía en la provincia de Guanacaste.

### **Personal**

Un total de siete personas, todas de nacionalidad costarricense, trabajan en la Secretaría: tres administrativos y cuatro técnicos o profesionales. De estos últimos, tres cuentan con maestría o doctorado y uno con licenciatura.

### **Indicadores financieros<sup>7</sup>**

Los ingresos actuales provienen de la cuota anual de cada uno de los países miembros (20,000 dólares), de los aportes financieros permanentes del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (136,000 dólares) y de otros fondos para la consecución de proyectos.

Las cuotas de los países, entre 1994-1996, sumaron 263,296 dólares y las aportaciones del IICA en este mismo período alcanzaron 424,147 dólares.

---

<sup>7</sup> Los datos financieros corresponden a la Secretaría del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y la República Dominicana, debido a que ésta asumió, desde 1991, la responsabilidad de funcionar como Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano.

## Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Fue establecida durante la Primera Conferencia Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica en 1965. Su sede se ubica en Managua, Nicaragua, y son miembros todos los países centroamericanos, con excepción de Belice.

### Estructura

Su autoridad máxima es el Consejo Centroamericano de Turismo, integrado por los Ministros y Directores de Turismo nacionales.

### Funciones

El desarrollo del turismo por medio de programas de promoción turística de beneficio regional; eliminación de barreras; y establecimiento de servicios financieros, crediticios, legales, institucionales, deportivos, educacionales y físicos.

### Actividades

- Coordinación y organización de la XVIII Cumbre de Presidentes («Turismo y Desarrollo Sostenible») y elaboración del Plan Regional para el Desarrollo del Turismo.
- Creación de los Comités Nacionales de Facilitación del Turismo y asesoría con relación a las medidas que deben impulsarse en cada país.
- Coordinación de inversiones públicas.
- Apoyo en el campo turístico mediante la modernización y armonización de instrumentos migratorios, capacitación de funcionarios, facilitación del paso de fronteras terrestres, facilitación de la circulación de vehículos de turistas, rehabilitación de las carreteras y ampliación del manual de señalización vial unificado, simplificación de procedimientos en aeropuertos, modernización de instalaciones portuarias, protección del turista, mejora de las condiciones higiénico-sanitarias, homologación de normas de protección ambiental y política comercial aérea.
- Acciones tendientes a la armonización de incentivos de inversión.
- Promoción estratégica e información turística.

### **Personal**

Cuatro personas trabajan en esta Secretaría, de las cuales sólo hay un funcionario profesional: la Secretaria General. Todo el personal es de nacionalidad nicaragüense.

### **Indicadores financieros**

Sus recursos provienen de las aportaciones de los países miembros (antes de 1996 eran de 8,000 dólares cada uno, pero a partir de este año las cuotas aumentaron a 12,000) y de fondos externos para la consecución de proyectos y fortalecimiento institucional.

A pesar de que los miembros pagan sus cuotas, los recursos destinados a esta institución son menores que sus gastos. Las cuotas de los miembros, entre 1993-1995, sumaron 144,000 dólares, mientras que los egresos en ese mismo período fueron de 156,684.04 dólares. El déficit se ha cubierto mediante cuotas extraordinarias de los países.

## **Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Se creó en 1960, y en 1992, con el Protocolo de Reformas al Convenio Constitutivo del Banco se abrió su capital a la participación de socios extrarregionales. Además de los cinco países de Centroamérica, también forman parte del Banco, México, Argentina, Colombia y Taiwán.

La sede se encuentra ubicada en Tegucigalpa, Honduras.

### **Estructura**

La autoridad máxima es la Asamblea de Gobernadores y está formada por los Ministros de Economía y los Presidentes de Bancos Centrales de los distintos países miembros. Asimismo, su convenio constitutivo también contempla la existencia de otras autoridades: Directorio, como órgano responsable de la dirección del Banco; Presidente, elegido por la Asamblea de Gobernadores; Vicepresidente, elegido por el Directorio; y demás funcionarios que se consideren necesarios para el funcionamiento del organismo.

### **Funciones**

Promover la integración económica y el desarrollo económico y social, proveyendo recursos financieros y cooperación técnica a organizaciones públicas y privadas, nacionales y regionales.

### **Actividades**

- Crecimiento de la gestión crediticia. En el ejercicio 1992-1993 el total de desembolsos fue de 180.6 millones de dólares y en 1995-1996 ascendió a 437.8 millones de dólares (115.1 millones para Guatemala, 89.4 para El Salvador, 84.3 para Honduras, 38.9 para Nicaragua, 109.4 para Costa Rica y 0.7 para organismos regionales).

### **Personal**

El número de personas que labora en el Banco es de 483: 183 funcionarios internacionales superiores de planta, 46 técnicos, 108 secretarias, 71 auxiliares y 75 contratistas. Por otro lado, 33 son guatemaltecos, 43 salvadoreños, 332 hondureños, 34 nicaragüenses, 34 costarricenses, 4 mexicanos, un chino y dos argentinos.

Además, de estas 483 personas, 85 cuentan con maestría o doctorado, 145 con licenciatura y 253 no tienen título universitario.

### **Indicadores financieros**

Las utilidades netas durante el ejercicio 1995-1996 fueron de 51,401,000 dólares y los gastos de operación ascendieron a 34,119,000 dólares (incluyen salarios y beneficios, provisiones para bienes adjudicados, comisiones y otros cargos, gastos de administración y pérdidas por fluctuaciones cambiarias).

## Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Se creó en 1991 y está integrada por los responsables del subsector de hidrocarburos de los seis países centroamericanos. Sin embargo, su convenio constitutivo se espera sea aprobado por los Poderes Ejecutivos y/o los Congresos Nacionales.

La ubicación geográfica de la sede del Comité es rotativa por períodos de dos años, siguiendo el orden geográfico de los países de sur a norte; actualmente se encuentra en Managua, Nicaragua (1996-1998).

### Estructura

Su actual estructura es temporal. En el futuro convenio se prevé que estará compuesta por los siguientes órganos: Reunión Ministerial de Responsables de Hidrocarburos de América Central, Secretaría *pro tempore*, Comité Técnico y otros órganos que establezca la Reunión Ministerial.

### Funciones

Realizar esfuerzos coordinados y promover acciones para mejorar la gestión del abastecimiento de hidrocarburos. Sus áreas de acción son: desarrollo de un mercado regional más eficiente, competitivo y ambientalmente sustentable; fortalecer a las instituciones nacionales; promover acuerdos de cooperación internacional; realizar estudios y proyectos de investigación, y establecer redes de información.

### Actividades

- Aprobación del convenio constitutivo.
- Proyecto (CEPAL-GTZ) Mejoramiento del Abastecimiento de Hidrocarburos al Istmo Centroamericano. En el marco de este proyecto se han realizado reportes estadísticos periódicos, estudios sobre el abastecimiento de hidrocarburos de la región y diversos cursos y seminarios regionales de capacitación.
- Discusión de un programa de cooperación para el sector en el marco del Grupo Consultivo Regional de América Central (GCR-AC).
- Presentación de la Estrategia Petrolera y propuesta sobre armonización de las especificaciones de los petrolíferos.

**Personal**

El Director de Hidrocarburos del país sede funge como Secretario y utiliza a su personal en las actividades propias del CCHAC, ya que la institución no cuenta con personal fijo a su cargo.

## **Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

En 1979 se tomó la decisión de crear el CEAC; pero recién en 1985 se firmó su convenio constitutivo, del cual forman parte las empresas eléctricas públicas principales de los seis países centroamericanos. Los miembros acordaron que la sede de la Secretaría Ejecutiva fuera rotativa cada dos años, y que la decisión sobre un alargamiento en el período de permanencia, o bien de optar por una sede permanente, se discutiría luego de cumplir un ciclo completo de rotación, plazo que se cumplirá en julio de 1997. Actualmente, la Secretaría Ejecutiva se encuentra en Tegucigalpa, Honduras.

### **Estructura**

La Reunión Conjunta constituye la autoridad suprema del CEAC y está integrada por las máximas autoridades ejecutivas de las instituciones miembros. Dicha reunión está dirigida por un Presidente, cargo que corresponde a la autoridad máxima de la institución sede del Consejo. También integran la estructura organizativa, la Secretaría Ejecutiva y el Comité Técnico-Financiero.

### **Funciones**

Lograr el mejor aprovechamiento de los recursos energéticos en los procesos de generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica. Sus campos de acción son: acuerdos de interconexiones; estudios, investigaciones, capacitación, distribución de información y asesorías; establecimiento de contactos con otras organizaciones; y coordinación de la acción frente a terceros.

### **Actividades**

- Programa Desarrollo Institucional e Integración Eléctrica Regional del Istmo Centroamericano (DIEICA), fases I y II.
- Programa de Actividades Regionales en el Subsector Eléctrico del Istmo Centroamericano (PARSEICA).
- Proyecto CEAC-NORDEL.
- Establecimiento de la Tarifa Unificada para América Central.



- Administración de la Demanda.
- Prefactibilidad de la Interconexión del G-3 y América Central.
- Revisión Global de la Cooperación Centroamericana en Energía Eléctrica.
- Fortalecimiento de las Comunicaciones del CEAC.
- Estudio de costos para plantas térmicas de rápida maduración.
- Estudio de Factibilidad Termoeléctrica Regional.
- Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC).

### **Personal**

El CEAC no tiene personal fijo debido a que es una institución itinerante y cada dos años, coincidiendo con la rotación de la Secretaría, se elige un Secretario Ejecutivo y se conforma una unidad de apoyo, que consiste de asistente técnico, asistente administrativo, secretaria, conductor de vehículo y conserje.<sup>8</sup>

Los salarios y prestaciones se cubren por la Empresa Eléctrica sede del CEAC, por lo que dependen de ella en forma directa. Asimismo, en cada una de las empresas existe personal dedicado parcialmente a atender las actividades de los Subcomités, Grupos de Trabajo y proyectos regionales.

### **Indicadores financieros**

Las empresas eléctricas nacionales otorgan una aportación anual de 5,000 dólares.

---

<sup>8</sup> Generalmente, se trata de personal incluido en la nómina de alguna empresa, que se libera de sus funciones regulares para prestar servicio al CEAC por un año, por lo que las remuneraciones y prestaciones corresponden a la política de cada empresa.

## Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Creada en 1980 bajo la jurisdicción de la Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica. En 1987 la jurisdicción pasó a la Reunión de Ministros Responsables del Transporte y forman parte de esta organización los seis países centroamericanos.

Su oficina sede se encuentra ubicada en Managua, Nicaragua.

### Estructura

La autoridad máxima es el Directorio, integrado por un Director Titular por país (Ministro, Viceministro o representante que se encargue de los asuntos de transporte marítimo) y un Director Alterno (funcionario de alto nivel vinculado con el campo portuario y marítimo); tres Directores Titulares y tres Alternos designados por el sector privado regional; específicamente uno por la Asociación de Usuarios del Transporte Internacional de Centroamérica, uno por la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica y uno por la Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica.

### Funciones

Asesorar a los Ministros de Transporte en la adopción de políticas y decisiones sobre los diferentes campos del transporte marítimo, para su aplicación en el ámbito nacional y regional.

### Actividades

- Proyecto «Asistencia a Centroamérica para el Desarrollo de una Moderna y Armonizada Legislación Marítima» (LEGISMAR).
- Programa de Capacitación en la Esfera de Puertos y Transporte Marítimo (TRAINMAR), Fase I y II.
- Programa de Infraestructura Marítima (INFRAMAR).
- Programa para la Unificación Tarifaria de Puertos.
- Plan de Acción Quinquenal de las Empresas Portuarias.
- Plan de Acción Quinquenal para el Fortalecimiento de los Consejos de Usuarios.
- Plan de Acción Quinquenal de Capacitación Marítimo-Portuaria.

### **Personal**

El número total de personas que trabajan en la Secretaría es de 17: 11 en actividades administrativas, cinco en las unidades técnicas, y el Secretario Ejecutivo. Del total, 14 son nicaragüenses, uno salvadoreño, uno guatemalteco y uno hondureño. Por otro lado, del personal profesional (cinco): tres cuentan con maestría y los restantes únicamente con licenciatura.

### **Indicadores financieros**

Sus recursos provienen de las aportaciones de las empresas portuarias nacionales y de fondos de ayuda externa.

Las cuotas de los países, entre 1993-1995, sumaron 1,179,219 dólares y no se presentaron atrasos en su pago.

Los egresos durante el período mencionado fueron de 1,244,782.

Los aportes internacionales, básicamente del gobierno de Noruega y de la Unión Europea, sumaron 862,032 dólares entre 1993-1995.

## **Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Creada en 1960 mediante la firma del Convenio Constitutivo de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea. Participan los países centroamericanos con excepción de Panamá. Su oficina sede se encuentra en Tegucigalpa, Honduras.

### **Estructura**

La máxima autoridad es el Consejo Directivo, integrado por un representante de cada país. Su estructura organizativa también cuenta con un Gerente General, una Comisión de Vigilancia y una Comisión de Asesoría Técnica.

### **Funciones**

Proporcionar servicios aeronáuticos y salvaguardar la seguridad aérea en Centroamérica. La corporación tiene exclusividad para la prestación de servicios de tránsito aéreo, telecomunicaciones aeronáuticas y radioayudas a la navegación. Además, opera de todo lo relacionado con información de vuelo y control de tránsito aéreo.

### **Actividades**

- Ejecución del Proyecto Euromaya que consiste en la instalación del sistema de radar para el control moderno de la navegación aérea regional.
- Establecimiento de la Red Digital.
- Actividades de protección al vuelo, realizadas por el Centro de Control de Tránsito Aéreo para Centroamérica.
- Mantenimiento de la Red de telecomunicaciones fijas aeronáuticas, las ayudas a la navegación aérea y las comunicaciones.
- Adiestramiento y capacitación.

### **Indicadores financieros**

Goza de autonomía financiera debido a que las líneas aéreas pagan por servicios de telecomunicaciones, radar y vigilancia. Los derechos por estos servicios se fijan sobre la base de lineamientos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Se calcula que los ingresos de esta institución en 1996 serán de 10,057,000 dólares. Por lo demás, también reciben donaciones de organismos y gobiernos extranjeros.

## **Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Creada por el Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones en 1966 y modificada por el Protocolo al Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones de 1995. Forman parte de este organismo los seis países centroamericanos y sólo dos de ellos han ratificado el anterior Protocolo.

Su sede se ubica en Tegucigalpa, Honduras.

### **Estructura**

La Dirección General está integrada por un representante titular de cada uno de sus miembros, y para su funcionamiento cuenta con: la Junta Directiva, el Comité Consultivo, la Dirección General y demás órganos que se establezcan.

### **Funciones**

Coordinar y promover la integración y el desarrollo de las telecomunicaciones en Centroamérica, así como las de orden internacional, por medio de un marco jurídico que permita armonizar las regulaciones, administrar los sistemas de telecomunicaciones y dictar las resoluciones con carácter de cumplimiento obligatorio. Sus campos de acción son: desarrollo de infraestructura, diversificación de medios de transmisión, sistema de supervisión, gestión y control regional, capacitación de recursos humanos, elaboración de reglamentos normas y planes asociados a la explotación de los servicios y a la fijación de tarifas competitivas, y modernización institucional.

### **Actividades**

Debido a los procesos de privatización y a la separación de los entes reguladores de las partes operativas, se ha cuestionado el papel de COMTELCA y se está pasando por un proceso de replanteamiento y reestructuración.

### **Personal**

El número total de personas en la institución es de 28: 15 administrativos y el resto es personal profesional o técnico.

**Indicadores financieros**

Las fuentes financieras de COMTELCA se constituyen de las aportaciones de cada uno de los entes autónomos que manejan las telecomunicaciones. Las cuotas son iguales para cada miembro y varían dependiendo de cuál sea el presupuesto aprobado, ya que la Junta Directiva aprueba el monto y lo divide entre las seis compañías. Las aportaciones han ido disminuyendo: en 1995 eran de 173,000 dólares, en 1996 de 133,000 dólares y en 1997, se espera, de 83,000 dólares.

## Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Fue creada en 1976 e incorporada al Sistema de la Integración Centroamericana en 1994. Su sede se localiza en Tegucigalpa, Honduras.

### Estructura

La instancia de más alto nivel es el Consejo Sectorial Regional de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá, formado por los Ministros responsables de Ciencia y Tecnología.

### Funciones

Coordinación del campo de la ciencia y tecnología, a fin de integrar, coordinar y fortalecer el sistema regional por medio de la formulación y aplicación de políticas y estrategias; coordinación de la ejecución y seguimiento; y armonización de las políticas aprobadas en otras instancias. Asimismo, gestionar la cooperación internacional y servir de foro de discusión.

### Actividades

- Creación de la Subcomisión Especializada Científica y Técnica en el marco de la Comisión Mixta Unión Europea/Istmo Centroamericano.
- Programa de Fortalecimiento de las capacidades regionales para la formulación de programas y proyectos de innovación e investigación.
- Participación en el Programa MERCOCYT y Bolívar.
- Colaboración con la Organización de Estados Americanos.
- Proyecto Sistema de Integrado de Normalización y Certificación de la Calidad en Centroamérica.
- Proyecto «Centro Regional para la Investigación de Materiales de Empaque, Envases y Embalajes».
- Promoción y creación de redes de investigación y centros de excelencia.
- Apoyo a la capacitación de recursos humanos.
- Promoción y fortalecimiento del sistema interamericano de tecnología, normalización y calidad.
- Promoción de la red hemisférica interuniversitaria de información científica y tecnológica.

**Personal**

Sólo trabajan tres personas: un Director, un asistente y un asistente técnico.

**Indicadores financieros**

No cuenta con un presupuesto operativo determinado. Su acción es apoyada por los organismos de ciencia y tecnología de cada uno de los países miembros, por fondos de la OEA y otros organismos de cooperación multilateral.



## Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Se creó mediante la firma del Convenio sobre el Establecimiento del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología en 1955. Los países miembros del ICAITI son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. A pesar de que Panamá no forma parte del Instituto, esto no ha impedido que el ICAITI trabaje en diversos proyectos de este país y que envíe misiones de apoyo a la industria panameña. Por otro lado, el ICAITI y la República de China se encuentran analizando las posibilidades de que este último participe como socio extrarregional del Instituto.

Su oficina sede se encuentra en Guatemala, Guatemala.

### Estructura

La autoridad máxima es el Comité Directivo y está formado por los Ministros de Economía, Industria y Comercio de los países del Istmo. Además, los Viceministros de Economía se constituyen en Comisión de Apoyo de Viceministros y asumen la función de coordinación de las Comisiones Nacionales de Desconcentración.<sup>9</sup> También participa como autoridad nacional el Comité Consultivo Industrial Regional, conformado por industriales prominentes de los países miembros.

### Funciones

Apoyar y promover el desarrollo del sector industrial para elevar la calidad de los centroamericanos, e impulsar el desarrollo integral y racional de la industria centroamericana. Sus campos de acción son los siguientes: estudios sobre producción, preparación y uso de materias primas; desarrollar, mejorar y someter a prueba procedimiento, métodos y materiales para la producción; estudios de empresas productoras para resolver sus problemas técnicos, reducir costos, mejorar la producción; trabajos de investigación encomendados por instituciones gubernamentales, organizaciones industriales y empresas privadas; preparación, publicación y difusión de informaciones técnicas; y colaborar con los gobiernos, uni-

<sup>9</sup> Aprobadas en el Plan Estratégico de ICAITI 1995-2001; se integran por representantes del sector industrial, el Ministerio de Economía y el ICAITI a nivel nacional.

versidades, organizaciones técnicas y otras entidades, para promover la investigación científica e industrial y la preparación de investigadores y expertos.

### **Personal**

Un total de 119 personas trabajan en el Instituto: 100 guatemaltecos, nueve nicaragüenses, tres hondureños, dos salvadoreños, dos alemanes, un estadounidense, un costarricense y un panameño; 79 son técnicos o profesionales y el resto (40) corresponde al personal administrativo.

### **Indicadores financieros**

Los ingresos provienen de las cuotas de los gobiernos (Guatemala 100,000 dólares y el resto 75,000 dólares), de los servicios otorgados al sector público y privado, y de las aportaciones internacionales.

Durante 1991-1995 se reporta un déficit presupuestario acumulado de 2,120,000 dólares, que fueron financiados con anticipos de fondos de proyectos específicos, provisiones no efectuadas, préstamos locales y regionales y llamamientos de cuentas por pagar. Su situación financiera es crítica.

## **Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Creado en 1954 como la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, y transformado, en 1967, en Instituto Centroamericano de Administración Pública.

La sede se encuentra ubicada en San José, Costa Rica.

### **Estructura**

La máxima autoridad es la Junta General, y aunque su Convenio Constitutivo no especificó la cartera de los representantes nacionales que integrarían esta Junta, por costumbre ha estado formada generalmente por los Ministros de Economía.

### **Funciones**

Modernización de las instituciones de la administración pública centroamericana en el marco del proceso de integración regional, por medio de la realización de actividades de docencia, investigación y asesoría.

### **Actividades**

- Programa centroamericano de Maestría en Administración Pública con especialización en gestión y proyectos.
- Cooperación con universidades centroamericanas.
- Programa de la maestría costarricense en gerencia de salud y posgrado en gerencia de servicios de la salud a nivel especialidad.
- Cursos, seminarios, talleres, eventos de sensibilización y actualización de conocimientos a nivel regional.
- Actividades de capacitación, investigación y asesoría, regionales y nacionales.
- Establecimiento del Programa Editorial del Instituto.
- Creación del centro de documentación del ICAP.

### **Personal**

Un total de 55 personas trabajan en la institución: 16 técnicos y 38 administrativos. Por otro lado, 40 son costarricenses, cinco salvadoreños, cuatro nicaragüenses, dos guatemaltecos, dos hondureños y un dominicano.

## **Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Se creó en 1953 y en 1987 fue modificado. En esta última fecha se firmó el Convenio para la Constitución del OIRSA, el cual derogó el convenio anterior (Segundo Convenio de San Salvador).

Además de los siete (Belice incluido) países centroamericanos, también participan la República Dominicana y México.

Su sede se localiza en San Salvador, El Salvador.

### **Estructura**

La autoridad máxima es el Comité Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, integrado por los Ministros y Secretarios de Estado de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales. Además, existe una Comisión Técnica que asesora al Comité y se integra con los Directores Nacionales de Sanidad Vegetal y Salud Animal.

### **Funciones**

Prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas que afectan la producción agropecuaria centroamericana.

### **Actividades**

- Asistencia técnica en la prevención y control de plagas y enfermedades al sector agropecuario y a los programas cuarentenarios desarrollados por los Ministerios de Agricultura y Ganadería.
- Vigilancia epidemiológica, fortalecimiento de los laboratorios de diagnóstico, preparación de proyectos nacionales, subregionales y regionales de investigación de enfermedades y de cooperación técnica en beneficio de los productores.
- Metodologías de diagnóstico y control de plagas, legislación fitozoosanitaria y detección oportuna de plagas, sin perder de vista la prevención a través de la información fitosanitaria distribuida.
- Establecimiento del servicio de tratamientos cuarentenarios en los diferentes puntos de entrada de cada país.
- Armonización de normas, medidas y procedimientos fitozoosanitarios.

### **Personal**

El número total de personas que trabajan en OIRSA asciende a 296:<sup>10</sup> 214 técnicos y 82 administrativos. En la oficina sede hay un total de 45 personas, de los cuales 39 son salvadoreños, uno es hondureño, dos nicaragüenses, un mexicano, un costarricense y una panameña. Todo el personal de las representaciones es oriundo del país en el que se encuentra ubicada la oficina, con excepción de la representación de Costa Rica, en la que se desempeña un panameño. Por otro lado, del personal técnico de la sede (31 personas), cuatro tienen maestría o doctorado, 24 licenciatura y tres carecen de estudios universitarios.

### **Indicadores financieros**

Los ingresos de OIRSA se obtienen de las aportaciones de los gobiernos miembros, que ascienden a 315,000 dólares (45,000 por país) y de la venta del Servicio Internacional de Fumigación, del cual se obtiene casi la totalidad de los recursos necesarios para su funcionamiento (5,892,000 dólares en 1996).

---

<sup>10</sup> Contando el personal de la oficina sede y las representaciones.

## Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Se creó el 30 de marzo de 1995 por el Tratado de Integración Social ratificado por Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, y apenas se estableció en 1996 en Panamá, Panamá. Con su creación se sustituyó a la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS).

### Estructura

El órgano directivo de la Secretaría es el Consejo de la Integración Social, conformado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país o en su defecto por el Ministro Alterno.

### Funciones

Servir como órgano de información técnica y administrativa, y garantizar el avance y cumplimiento de las resoluciones con carácter regional, en lo que al sector social respecta. Velar a nivel regional por la correcta aplicación del Tratado de Integración Social y demás instrumentos jurídicos de la integración social regional, así como por la ejecución de las decisiones de los órganos del Subsistema Social. Realizar las actividades que el Consejo de la Integración Social le encomiende. Servir de enlace de las acciones de las secretarías sectoriales del Subsistema Social, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa y en ejercicio de su autonomía funcional.

### Actividades

- Formulación de la Política Social Regional.
- Proyecto «Adolescentes y Jóvenes Madres Solas».
- Proyecto «Fortalecimiento del Subsistema Social de la Integración Centroamericana».
- Proyecto «Fortalecimiento de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana».

### Personal

En la Secretaría trabajan cuatro personas: dos técnicos (uno con doctorado y otro con licenciatura), una secretaria y un motorista.

### **Indicadores financieros**

Los gastos de la Secretaría son cubiertos mediante una cuota de 25,000 dólares anuales por país, y los proyectos se financian por medio de contribuciones internacionales.

En el poco tiempo que tiene de existir ha recibido 25,000 dólares provenientes de las aportaciones de los países y 42,005 de fondos internacionales para proyectos.

Los gastos de operación en los que ha incurrido ascienden a 66,589 dólares.

## **Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Fue creado en 1991 y dos años después, por mandato del Consejo de Ministros de Salud, se convirtió en el ente rector y coordinador del sector agua potable y saneamiento.

Su sede se ubica en San José, Costa Rica.

### **Estructura**

La autoridad máxima es el Comité Coordinador Regional, integrado por los directores de las empresas nacionales de agua y saneamiento. Su estructura organizativa también consta de una Comisión Ejecutiva; una Dirección Ejecutiva; Direcciones Adjuntas para cada país; Asociaciones Nacionales; y Comités Técnicos Nacionales.

### **Funciones**

Contribuir a la provisión universal de servicios de agua potable, saneamiento y condiciones ambientales adecuadas, mediante la cooperación técnica y económica, compartiendo información y realizando estudios e investigaciones.

### **Actividades**

Sus actividades se basan en cinco programas de acción: consolidación institucional, fomento de la política sectorial para alcanzar el reconocimiento técnico como ente rector del sector Agua Potable y Saneamiento, procesos de modernización de las instituciones nacionales, apoyo a la gestión empresarial de los miembros, y, finalmente, apoyo al manejo integral de los recursos hídricos.



### **Personal**

Todo el personal es de nacionalidad costarricense, con excepción de un consultor chileno.

El número de personas que trabajan en este organismo es 11: dos con maestría, siete con licenciatura y sólo una persona sin título universitario. Por otro lado, de estas 11 personas, dos forman parte del personal profesional, cinco son consultores, una es asistente técnico, un directivo y dos administrativos.

### **Indicadores financieros**

El financiamiento proviene de las cuotas (15,000 dólares) de las instituciones miembros y de aportaciones de agencias o gobiernos extranjeros.

## Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Fundado en 1949 por iniciativa de los Ministros de Salud con la colaboración de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En la actualidad se encuentran revisando una propuesta de Convenio Constitutivo, que toma en consideración la inserción del INCAP en el Sistema de la Integración Centroamericana. Forman parte de la organización los seis países del Istmo y Belice.

Su oficina sede se encuentra ubicada en Guatemala, Guatemala.

### Estructura

La autoridad máxima de la organización es el Consejo Directivo, integrado por los Ministros de Salud y por el Director de la OPS. Sin embargo, desde 1949 sólo se ha realizado una reunión anual del Consejo del INCAP. En 1993 se constituyó el Consejo Consultivo, conformado por los Directores Generales de Salud de los siete países y un representante del Director de la OPS.

### Funciones

Otorgar cooperación técnica para alcanzar y mantener la seguridad alimentaria y nutricional.

### Actividades

- Promoción de la introducción de la seguridad alimentaria en políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y de combate de pobreza nacionales.
- Asignación y reorientación de recursos.
- Promoción y aseguramiento del cumplimiento de la legislación vinculada con la producción, comercialización, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional nacional.
- Programas de educación popular, capacitación y formación.
- Vigilancia por medio de investigaciones de la situación alimentaria y nutricional.

- Proyectos de investigación sobre deficiencias nutricionales, enfermedades infecciosas, excesos e imbalances nutricionales, etc.
- Transferencia de tecnología a comunidades.
- Seguridad alimentaria y nutricional en fronteras solidarias.

### **Personal**

Hay un total de 121 personas trabajando en la organización: 36 profesionales, 77 técnicos y ocho en servicios generales. La mayoría del personal es de origen guatemalteco (101), pero también hay un brasileño, un canadiense, un chileno, dos colombianos, tres costarricenses, cinco salvadoreños, un estadounidense, un hondureño, un nicaragüense y un panameño. Por otro lado, de los 36 profesionales, 25 tienen maestría o doctorado y 11 licenciatura.

### **Indicadores financieros**

Sus ingresos totales provienen de aportaciones internacionales, de las aportaciones permanentes de la OPS, de las cuotas de los gobiernos y de la venta de servicios.

Los ingresos, entre 1993-1995, por aportaciones de los países fueron de 1,170,821 dólares; por aportaciones de la OPS, 5,117,208 dólares; otras aportaciones internacionales: 10,101,507 dólares y por venta de servicios, 542,212 dólares.

Por otro lado, los gastos operativos del período ascendieron a 16,813,262 dólares.

## Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Se creó en diciembre de 1989 por el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente, y todos los países centroamericanos forman parte de él (incluyendo a Belice).

Su sede se encuentra ubicada en Guatemala, Guatemala.

### Estructura

La autoridad máxima es la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, integrado por representantes de los Ministerios de Medio Ambiente o equivalentes.

### Funciones

Valorizar y proteger el patrimonio natural, por medio del uso óptimo y racional de los recursos, y el control de contaminación. Sus áreas de acción son: obtención de financiamiento; fortalecimiento de las instancias y normatividad nacionales; armonización de políticas y legislaciones; distribución de información; determinar áreas prioritarias de acción y promover una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

### Actividades

- Proyecto para el Fortalecimiento del sistema jurídico ambiental de Centroamérica.
- Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica.
- Proyecto Selva Maya Fase II.
- Proyecto Corredor Biológico Centroamericano.
- Implementación de los compromisos ambientales de ALIDES.
- Sistema Regional Mesoamericano de Areas Protegidas, zonas de amortiguamiento y corredores biológicos.
- Estudio sobre política forestal en Centroamérica.
- Programa Forestal Centroamérica PROCAFOR-II Fase.
- Proyecto sobre bosques, árboles y comunidades rurales.
- Programa para el manejo de bosques naturales en América Central.
- Programa de manejo y conservación de la biodiversidad centroamericana.
- Programa de Desarrollo Sostenible en zonas de frontera agrícola en el trópico húmedo.

- Creación de Red Institucional sobre el tema del Agua.
- Informe Centroamericano de Ambiente y Recursos Naturales 1996, creación de una Red Regional y un Sistema de Información Geográfica.
- Elaboración de la Agenda para la Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible.

### **Personal**

La Secretaría Ejecutiva cuenta con un total de 13 personas trabajando; de éstos, cuatro se encuentran a cargo del área de programas, siete de la administración y sólo restan el Secretario Ejecutivo y su asistente.

### **Indicadores financieros**

Los países miembros pagan cuotas anuales por un monto de 20,000 dólares para el financiamiento de las actividades administrativas de la Secretaría. Entre 1994 y 1996 los miembros han aportado la cantidad de 190,930 dólares y la moratoria acumulada ha sido de 189,070.

Por otro lado, los proyectos son financiados con recursos obtenidos de donaciones de agencias o gobiernos extranjeros. El presupuesto para estos proyectos entre 1993 y 1996 fue de 34,840,650 dólares.

## **Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Creado en 1988 y establecido como Institución Regional del Sistema en 1993 por su Convenio Constitutivo que entró en vigor hasta 1995. Forman parte de este organismo todos los países centroamericanos, con excepción de Belice.

Su sede se localiza en Panamá, Panamá.

### **Estructura**

El Convenio Constitutivo establece un Consejo de Representantes, una Junta Directiva y una Secretaría Ejecutiva. La máxima autoridad es el Consejo de Representantes y está formado por dos representantes por país: uno de los organismos de emergencia o defensa civil y uno de las instituciones técnico-científicas especializadas en el tema desastres. Asimismo, los distintos países deben organizar Comisiones Nacionales con las instituciones afines al tema, y éstas serán las responsables de la coordinación de los proyectos en el ámbito nacional.

### **Funciones**

Promover el proceso de reducción de los desastres naturales, a partir del intercambio de experiencia, capacitación, tecnología e información; del análisis de los problemas comunes estratégicos y de la canalización de la cooperación externa.

### **Actividades**

- Proyecto Proceso de Reducción de los Desastres Naturales en América Central.
- Modelaje Matemático para Pronóstico de Caudales y Alerta de Crecidas en Tiempo Real.
- Reducción de Desastres Naturales en Centroamérica: Preparación para Terremotos y Mitigación de la Amenaza.

### **Personal**

El personal total (de la sede, consultores y coordinadores regionales) asciende a 19; cuatro se dedican a actividades administrativas y el resto al área técnica. De estas 19 personas, tres son costarricenses, dos hondureños, ocho panameños, dos guatemaltecos, un inglés, un chileno, un peruano y un colombiano.

### **Indicadores financieros**

Hasta 1995 se financió únicamente mediante las aportaciones de Suecia. A partir de 1996 sus actividades se dividieron en dos: Programa Regular, cuyas actividades serán cubiertas en su totalidad por el aporte escalonado de los países en un lapso de tres años (60,000 dólares en 1996, 120,000 en 1997 y 180,000 en 1998), y Servicios de Proyectos, con fondos exclusivamente de la cooperación internacional.

## Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Fue creado en 1966, y a partir de esa fecha ha funcionado por medio de decretos ejecutivos a falta de un convenio constitutivo. En 1994 se elaboró un convenio constitutivo que continúa en etapa de negociación. Su sede se encuentra en San José, Costa Rica.

### Estructura

El foro intergubernamental rector lo constituyen los gobiernos de los siete miembros del CRRH, a través de su Presidente Nacional o mediante un funcionario del gobierno, que en algunos casos pertenece a los Ministerios del Ambiente, de Recursos Naturales o de Instituciones de Recursos Hídricos.

### Funciones

Coordinar y facilitar proyectos relacionados con todas las acepciones del recurso agua: idearlos, conseguir financiamiento regional o internacional y agencias que lo ejecuten. Elabora sus acciones con el fin de fortalecer las políticas e instituciones nacionales, mejorar el manejo de la demanda integral de agua y de los recursos transfronterizos, y fortalecer los vínculos de Centroamérica con programas regionales y mundiales dedicados a la vigilancia meteorológica, ciclo hidrológico, seguimiento de cambio climático y diseño de políticas de adaptación y mitigación.

### Actividades

- Proyectos de investigación y estudios sobre cambio climático, balance hídrico, mapa hidrogeológico, desastres naturales de origen hidrometeorológico, emisión de cenizas volcánicas y sequías.
- Proyecto FINNIDA, CRICA, ERIS y CARBI-HYCOS.

### Personal

Un total de ocho personas trabajan en la Secretaría: cuatro administrativos, tres técnicos y el Secretario Ejecutivo. La distribución por nacionalidades se carga completamente hacia Costa Rica (seis personas); de los restantes miembros del personal, uno es finlandés y el otro nicaragüense. Por otro lado, del personal profesional sólo el Secretario Ejecutivo cuenta con estudios de maestría, mientras que los técnicos especializados sólo tienen licenciatura.



### **Indicadores financieros**

Los recursos financieros se obtienen de la aportación anual de los países (41,000 dólares por parte del país sede y 9,000 cada uno de los restantes) y de la cooperación de agencias y gobiernos extranjeros.

Ante el hecho de que la deuda de los países asciende a 170,000 dólares, en septiembre de 1995 se emitió una resolución estableciendo que a los países morosos se les disminuirían o eliminarían los servicios que obtienen de la actuación del organismo.

## **Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC)**

### **Convenio constitutivo y *status* jurídico**

Creada en 1975 como Coordinación Educativa Centroamericana (CEC), como sistema de trabajo conjunto de los Ministros de Educación. La anterior funcionó hasta 1982 en que se estableció el convenio constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). Sin embargo, no fue hasta 1994 que el organismo comenzó a activarse como consecuencia de una completa readecuación.

Su sede se encuentra en San José, Costa Rica.

### **Estructura**

La autoridad máxima es la Reunión de Ministros de Educación y Cultura de los seis países miembros. También forman parte de la coordinación: la Secretaría General, las Comisiones Técnicas y las Comisiones Nacionales.

### **Funciones**

Cooperación entre ministerios, universidades y otras instituciones educativas, desarrollo de programas multilaterales y nacionales de investigación, conservación del patrimonio cultural, conceder becas y facilitar el intercambio de estudiantes, promover el intercambio de información, publicaciones comunes, respaldar la protección recíproca a los derechos de autor, y promover la elaboración de inventarios de bienes culturales.

### **Actividades**

- Aprobación de la agenda regional de desarrollo educativo.
- Participación en el programa «Escuelas Saludables».
- Aprobación de los fascículos de lecturas complementarias para neolectores.
- Aprobación del Anexo Institucional Estratégico en la Educación para Desastres y Reducción de Vulnerabilidad.
- Creación de Redes Nacionales de Alfabetización y Postalfabetización.
- Aprobación de los indicadores estadísticos regionales.
- Aprobación de acciones dirigidas a superar la deserción y la repitencia.
- Convenciones y leyes sobre protección del Patrimonio Cultural.
- Ficha única de registro de bienes culturales.

- Criterios y procedimientos reguladores de los Festivales de la Fraternidad Centroamericana.
- Ley tipo de fomento del libro.
- Campos y variables para la Red Centroamericana de Sistemas de Información Cultural.
- Programa de cooperación técnica horizontal.

### **Personal**

Únicamente cuatro personas se desempeñan en la Secretaría: el Secretario, dos técnicos y una secretaria.

### **Indicadores financieros**

Los recursos se obtienen de las aportaciones internacionales, principalmente de la UNESCO, y de las aportaciones de los países miembros (15,000 dólares, dividida entre los ministerios encargados de cultura y educación). Los pagos de los países tienen atrasos en sus cuotas de 1995 y 1996 por 32,919 dólares.

## Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)

### Convenio constitutivo y *status* jurídico

Fue creado en 1948 y está conformado por diversas universidades públicas de los siete países miembros.

Su sede se localiza en San José, Costa Rica.

### Estructura

El órgano directivo es el Consejo Superior Universitario Centroamericano, integrado por los rectores y los presidentes de las federaciones estudiantiles de las universidades confederadas.

### Funciones

Compartir las ventajas comparativas de los diferentes programas educativos y comunidades universitarias en la región, por medio de redes académicas de información e intercambio interuniversitarias y con la sociedad en general, y de espacios de investigación, reflexión, debate y discusión de proyectos.

### Actividades

- Reconocimiento de programas de posgrado.
- Intercambios académicos.
- Convenios de cooperación con universidades extrarregionales.
- Elaboración de un sistema de información como ventana a la sociedad centroamericana y a las distintas universidades.

### Personal

Trabaja un total de 19 personas: 15 técnicos y cuatro administrativos. 11 personas son costarricenses, cuatro guatemaltecos, tres salvadoreños y un nicaragüense. Por otro lado, cuatro tienen maestría o doctorado, diez licenciatura y cinco sin grado universitario.

### Indicadores financieros

Las universidades miembros aportan una cuota anual de 10,000 dólares, con excepción de Belice que paga 5,000. También cuentan con aportaciones internacionales para la ejecución de los diferentes proyectos.



## Nota bibliográfica

**E**l marco conceptual del estudio, así como las premisas que subyacen la definición de estrategias y opciones para la reforma, fueron desarrollados sobre la base de un amplio cuerpo de literatura, y la discusión de la agenda centroamericana se apoyó en numerosos estudios y artículos sobre el tema.

Puesto que el objetivo del Programa fue el análisis específico de la institucionalidad regional centroamericana, no se incluye una bibliografía general. Los análisis de la institucionalidad se basaron principalmente en entrevistas, respuestas escritas al cuestionario institucional, informes que elaboraron los consultores nacionales sobre las «Percepciones nacionales de la institucionalidad centroamericana», y en la «Organización nacional para la integración», basada en el cuestionario-guía que les fue proporcionado y los informes de los otros consultores.

Este estudio utilizó como fuentes los múltiples tratados, acuerdos, mandatos y declaraciones presidenciales centroamericanos. Se contó también con una gran cantidad de documentación facilitada por los organismos centroamericanos individuales: sus convenios constitutivos (o acuerdos de bases), reglamentos y estatutos, memorias e informes anuales, actas de las reuniones de sus autoridades, y documentos internos.

Por su cantidad y naturaleza, estos documentos no serán citados aquí. A nivel global, sin embargo, cabe mencionar los extensos estudios elaborados por la Secretaría General del SICA.



**LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y  
LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL**  
Fue impreso en los talleres de Comuni-  
cación Gráfica y Representaciones P.J.,  
S.A. de C.V., ubicado en Arroz No. 226,  
Col. Santa Isabel Industrial, Iztapalapa,  
Tel: 581-88-60. El tiraje fue de 3,000 ejem-  
plares en febrero de 1998. Diseño de por-  
tada: DG Sandra Ríos Escobar.  
Formación interiores: Ricardo Bonilla.



