



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CEPAL/CCE/389/Add.1
Junio de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

APRECIACIONES ADICIONALES SOBRE EL OTORGAMIENTO
DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL PARA EL
PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANA

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. Introducción	3
II. Antecedentes	4
III. Situación actual	8
IV. La búsqueda de alternativas	14
V. Resumen y conclusiones	24

PRESENTACION

En atención a un mandato de la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del OCE emitido durante su quinta reunión, celebrada en Guatemala el 31 de mayo de 1977, la Subsección de la CEPAL en México, en su calidad de Secretaría de dicha Comisión, preparó una nota que contiene algunas consideraciones sobre los programas de cooperación técnica internacional dirigidas a fortalecer el proceso de integración de Centroamérica.^{1/}

El propósito principal de aquella nota era confrontar los requerimientos y la disponibilidad de recursos de cooperación técnica externa en apoyo a la integración a manera de examinar la posibilidad de recomendar prioridades relativas entre un conjunto de proyectos que demandan recursos superiores a los disponibles. Además, en la misma nota se examinaron algunos problemas vinculados con los aspectos institucionales del otorgamiento de la cooperación técnica internacional al proceso de integración centroamericana.

Se señalaba, en efecto, que el otorgamiento de dicha cooperación técnica se ha visto decisivamente afectado por la proliferación de protagonistas --gobiernos y las distintas dependencias que los integran, instituciones regionales y agencias donantes-- que participan en el proceso, todo lo cual ha dificultado introducir un mayor elemento de racionalidad en la asignación de aquellos recursos. A los pocos días de haberse redactado dicha nota, la validez de tal afirmación se vio confirmada cuando los Ministros de Planificación de Centroamérica se reunieron en San José de Costa Rica y decidieron establecer un órgano permanente que se dedicaría, entre otros asuntos, a evaluar los proyectos de cooperación técnica externa de carácter regional, actividad en la cual su participación anterior había sido escasa o nula.^{2/}

1/ CEPAL, Algunas consideraciones sobre la cooperación técnica internacional dirigidas a fortalecer el proceso de integración económica centroamericana (E/CEPAL/OCE/389), noviembre de 1977.

2/ Dicha reunión se celebró en San José de Costa Rica del 4 al 6 de diciembre de 1977. Véase el Informe de la Reunión elaborado por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de dicho país, y especialmente la Resolución No. 1.

Es por eso que se ha considerado oportuno preparar el presente addendum a la nota antes referida para ampliar y matizar las consideraciones ya adelantadas sobre los aspectos institucionales del otorgamiento de cooperación técnica externa al proceso de integración centroamericana, con el propósito de caracterizar el problema y formular algunas propuestas tentativas sobre las distintas formas de abordarlo.

-In-veces de la que aparece en el original y en el /I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

El papel desempeñado por la cooperación técnica internacional ha sido decisivo en la evolución del proceso de integración centroamericana. Puede afirmarse que, gracias a ella, los países participantes han podido iniciar múltiples actividades conjuntas que, una vez demostrados sus beneficios intrínsecos, pasaron a ser apoyados en forma permanente por los propios gobiernos. En ese sentido, es evidente el papel catalizador de la cooperación técnica internacional en el desenvolvimiento de la integración centroamericana. Igualmente importante ha sido la forma como esta cooperación ha podido amortiguar algunos de los costos de determinadas actividades conjuntas, facilitando de esta manera su adopción y ejecución, al haber evitado que los participantes se enfrascaran en discusiones prematuras respecto a la distribución de los costos y beneficios de tales actividades. Finalmente, la cooperación técnica internacional dentro del proceso de integración centroamericana ha contribuido significativamente a ampliar la cobertura de las actividades de las instituciones regionales, al haber puesto a su disposición recursos cuya obtención quizá hubiera sido difícil de lograr de fuentes gubernamentales antes de que pudiesen confirmarse plenamente las ventajas para todos los participantes.

Dada la importancia del papel de la cooperación técnica internacional para el desenvolvimiento del proceso integrador en Centroamérica, no debería sorprender la necesidad, que se manifiesta frecuentemente entre todos los participantes, de encontrar fórmulas que permitan un mayor acceso a tales recursos, así como una mayor racionalidad en cuanto a su asignación.

II. ANTECEDENTES.

Hay una fuerte coincidencia entre el otorgamiento de cooperación técnica internacional para la integración centroamericana y la evolución del propio proceso. La observación de esta evolución permite, en efecto, identificar las etapas por las cuales ha atravesado dicho otorgamiento.

En primer término, durante los inicios del proceso de integración, en la década de los años cincuenta, casi la totalidad de la cooperación técnica otorgada a los esfuerzos de integración regional en Centroamérica se canalizó a través de las Naciones Unidas. En el seno del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), asistido por su Secretaría --la oficina de la CEPAL en México--, se preparaban y aprobaban las solicitudes de cooperación técnica a las Naciones Unidas. Esta instancia permitía la fijación de prioridades por parte de los gobiernos participantes respecto a los campos hacia los cuales debían orientarse los recursos obtenidos mediante este procedimiento.

Una vez aprobadas dichas solicitudes por el CCE, al Presidente de este organismo procedía a solicitar a cada uno de los gobiernos que las ratificaran, para luego presentarlas, a nombre de todos ellos, a la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas por intermedio de su representante regional para Centroamérica.

Por otra parte, del lado de los organismos donantes, la tramitación de las solicitudes aprobadas conforme al procedimiento anterior era también bastante sencilla. En efecto, en respuesta a las iniciativas conjuntas centroamericanas en materia de integración regional, la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, en septiembre de 1952, constituyó un grupo específico para aprobar y procesar tales solicitudes. Este grupo se integraba con representantes de la Junta misma, de la CEPAL, de la FAO, del Banco Mundial, y cuando fuera necesario, de la UNESCO y de la OIT. Además, para atender las actividades de la Junta en Centroamérica, como ya se mencionó, había un representante regional, cargo establecido desde 1953, con sede en México hasta 1958 y de allí en adelante en San Salvador.^{1/}

^{1/} Este procedimiento quedó establecido casi desde los inicios del programa y se especifica en: CEPAL, Informe del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva sobre los trabajos realizados entre la Primera y la Segunda Reuniones del Comité (E/CN.12/AC.17/27), 10 de septiembre de 1953, p. 4.

Por último, contribuían al desenvolvimiento relativamente fluido y sencillo del otorgamiento de cooperación técnica para la integración centroamericana otros dos factores. Primero, en el seno de los gobiernos centroamericanos el grado de complejidad no había alcanzado las proporciones actuales, además de que desde un principio se había dejado claro que las actividades tendientes a la integración económica caían dentro de la esfera de competencia de los Ministros de Economía. Segundo, a pesar de que durante la década de los años cincuenta se establecieron las primeras instituciones especializadas del proceso de integración --el ICAITI y la ESAPAC--, iniciándose así el patrón de desenvolvimiento institucional descentralizado que lo ha caracterizado, ambas contaban con el apoyo financiero de las Naciones Unidas y la cooperación que ésta les otorgaba, era sometida al mismo procedimiento de tramitación descrito anteriormente. En efecto, los directores de ambas instituciones especializadas --la primera en tecnología industrial y la segunda en administración pública-- debían rendir informes periódicos sobre su funcionamiento y actividades, tanto a sus órganos intergubernamentales rectores --constituidos por los mismos Ministros de Economía-- como al CCE. De esta manera, el Comité también hacía suyas las solicitudes de cooperación técnica que pudiese requerir el funcionamiento de tales instituciones y las sometía al procedimiento de aprobación ya descrito.^{2/}

Por último, a lo anterior debe agregarse el hecho de que el proceso de integración mismo, en sus inicios, también carecía de complejidad por no abarcar sino algunos sectores, tales como el de la política comercial, el transporte y el desarrollo industrial, todo lo cual venía a contribuir a la existencia de un procedimiento de obtención de cooperación técnica internacional caracterizado por su sistematización y por una relativa

^{2/} Una descripción global de la cooperación proporcionada por las Naciones Unidas al programa de integración centroamericana puede verse en: CEPAL, Informe del Representante Regional de la Junta de Asistencia Técnica (JAT) de las Naciones Unidas para Centroamérica (E/CN.12/CCE/330 y Add. 1), 12 de enero de 1966.

centralización. En efecto, la existencia de una sola fuente donadora, de gobiernos poco complejos y de un proceso que, aunque descentralizado desde sus inicios, también abarcaba relativamente pocos sectores --que eran además, de la competencia de una sola dependencia gubernamental-- contribuyó a que durante la década de los años cincuenta la cooperación técnica internacional fuera canalizada mediante procedimientos simples y expeditos.

Sin embargo, a medida que el proceso avanzó, tanto en cobertura como en profundidad, y sobre todo cuando en 1960 experimentó el cambio cualitativo que permitió dichos avances, con la suscripción del Tratado General, también la canalización de cooperación técnica se fue haciendo cada vez más compleja.

Por una parte, se acentuó la evolución descentralizada del proceso, con lo cual surgieron otras instituciones comunes como los Consejos Económico y Ejecutivo dotados de su propia secretaría; el Banco Centroamericano y el Consejo Monetario. Al mismo tiempo, las actividades del CCE y de su Secretaría se reorientaron y disminuyeron considerablemente, hasta el extremo que este organismo no volvió a reunirse casi durante diez años contados a partir de 1966. Este hecho de por sí contribuyó a que gradualmente desapareciera el centro canalizador y orientador de la cooperación técnica para el proceso de integración. Simultáneamente, las instituciones propiamente centroamericanas trataban de satisfacer sus requerimientos con base a sus propias iniciativas y procedimientos.

A esta creciente complejidad inherente al desenvolvimiento exitoso del proceso de integración, durante la década de los años sesenta, se vino a sumar una mayor del lado de las agencias otorgantes de cooperación técnica, ya que aparecieron en la región nuevas entidades dispuestas a apoyar actividades regionales tales como la AID-ROCAP, el BID y la OEA. Por otro lado, durante esta época ocurrió la consolidación del Programa Ampliado y el Fondo Especial en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Finalmente, al nivel de los gobiernos individualmente considerados, la década de los años sesenta significó la elaboración de planes nacionales

de desarrollo, dentro del contexto de la Alianza para el Progreso, lo cual vino a erigir a los entes planificadores en los órganos nacionales encargados de regir la obtención de la cooperación técnica necesaria para elaborar y ejecutar dichos planes. Este hecho no encontró contrapartida a nivel regional, en vista de que a este último nivel los Ministros de Economía continuaron siendo las autoridades encargadas de aprobar las solicitudes de cooperación técnica correspondientes al programa regional.

Estas tendencias hacia una mayor complejidad, a todos los niveles mencionados, que principiaron a perfilarse a principios de la década de los años sesenta, son las que han venido reafirmandose desde entonces hasta configurar lo que puede considerarse como la situación actual, todas ellas afectadas decisivamente por la crisis del proceso que data de 1969.

III. SITUACION ACTUAL

En la actualidad la reafirmación de las tendencias mencionadas, además de la situación anormal por la que atraviesa el proceso de integración centroamericano, revelan una situación relativamente desorganizada en los procedimientos de obtención de cooperación técnica para el proceso integrador, lo cual posiblemente esté afectando negativamente, tanto los montos que se obtienen para este propósito, como también las prioridades hacia las que se canalizan los recursos así obtenidos.

La naturaleza descentralizada del desarrollo institucional de la integración centroamericana es uno de los factores que inciden decisivamente en esta situación. En la ausencia de un ente o alguna instancia capaz de jerarquizar y establecer prioridades entre las solicitudes que emanan de las distintas instituciones regionales, a menudo estas solicitudes reflejan los intereses parciales de cada una de ellas, sin que se tenga una visión de conjunto que quizás permitiría una mejor asignación de mayores recursos. En la actualidad, en efecto, cada una de las instituciones regionales somete a sus propios órganos intergubernamentales rectores, los proyectos de cooperación técnica antes de presentárselos a las agencias otorgantes, sin que haya instancia alguna capaz de compatibilizarlas, ni mucho menos de jerarquizar las prioridades a las que éstas responden.

Hay que advertir que esta circunstancia no es del todo negativa. En favor de la misma puede argumentarse una de las ventajas de la descentralización institucional, consistente en el hecho de que en esta forma se permite que surjan, sin mayores trabas, las iniciativas de cada una de las instituciones regionales, lo cual puede ser percibido como fuente de innovación imaginativa que a la larga repercute favorablemente en la evolución del proceso. Sin embargo, este argumento debería ponderarse a la luz de la posibilidad de que un procedimiento de compatibilización de estas solicitudes, quizás podría traducirse en la obtención de mayores recursos cuya asignación, ya no sólo basada en los intereses parciales de cada una de las instituciones, permitiría un mejor aprovechamiento de

/éstos.

éstos. Asimismo, la modalidad actual impide una asignación más racional de los escasos recursos disponibles a proyectos de alta prioridad para la integración centroamericana.

De otra parte, bajo la modalidad actual, la identificación de proyectos de cooperación técnica internacional queda demasiado condicionada a los campos de actividad que tienen bajo su cargo las instituciones regionales existentes. Podría ocurrir, por ejemplo, que resultase muy conveniente impulsar un proyecto regional en materia de riego, pero que dicha posibilidad nunca llegase a identificarse simplemente porque ninguna de las instituciones de la integración existentes se dedican a dicho tema.

Finalmente, la fragmentación de las iniciativas que emanan de las instituciones regionales le permite a las agencias otorgantes asumir un papel que, en rigor, no deberían asumir, cual es el de decidir las prioridades en la asignación de sus propios recursos con base en las pretensiones parciales de cada una de las instituciones y de las prioridades que emanan del programa de operaciones de dicha agencia. Si a lo anterior se suma el hecho de que el número de agencias otorgantes ha venido aumentando en la región, la situación se torna aún más compleja; dado que al parecer, existe poca o casi ninguna coordinación entre las actividades de las mismas. Al actuar cada cual conforme a sus propios intereses, y ante la ausencia de verdaderas prioridades regionales, frecuentemente ocurre que otorgan los recursos de cooperación técnica con base en criterios demasiado circunstanciales y conforme a procedimientos muy diversos.

Así, por ejemplo, cada una de las agencias donantes tiene sus propios procedimientos para la aprobación de solicitudes de cooperación técnica. Algunos no requieren que todas las solicitudes sean aprobadas por los gobiernos miembros del proceso de integración y se conforman con el hecho de que la solicitud emane de una institución regional (aunque este procedimiento no es el más común); para otras, basta con que la solicitud sea previamente aprobada por el órgano intergubernamental rector de la institución regional solicitante; mientras que otras no se conforman con la aprobación gubernamental mencionada, sino que una vez que ésta haya sido otorgada, buscan la ratificación de la misma por cada uno de los gobiernos

miembros individualmente. En este último caso, la ratificación generalmente no le corresponde a la dependencia gubernamental que ya le otorgó su aprobación al proyecto en la primera instancia (a nivel del órgano intergubernamental de la institución correspondiente), introduciéndose así una opinión más que puede o no coincidir con la expresada por la dependencia consultada originalmente.

El hecho de que pueda darse esta discrepancia entre dos dependencias de un mismo gobierno sólo pone en evidencia los riesgos de suponer la existencia abstracta de un interés monolítico atribuible a cada gobierno participante, cuando lo cierto, más bien, es lo contrario. Lo anterior resulta especialmente válido en lo que se refiere a la integración centroamericana, ya que, como se ha señalado en otros documentos,^{1/} la idea de la integración raramente trascendió los confines de una o dos dependencias de los gobiernos centrales --los Ministerios de Economía-- mientras que las demás dependencias han tendido a percibir la integración con indiferencia y a veces incluso con hostilidad. No es del todo raro, entonces, encontrar que los Ministros de Economía, imbuidos de un espíritu integracionista, apoyan determinada iniciativa en el seno de un órgano intergubernamental de carácter general, sólo para que otra dependencia nacional (por ejemplo, una Oficina de Planificación) opine en sentido contrario en una instancia posterior por considerar que la iniciativa regional en alguna forma es lesiva a "los intereses nacionales". Este hecho introduce, pues, una complicación adicional en el procedimiento de aprobación de solicitudes de cooperación técnica para la integración, sobre todo porque a los entes planificadores les corresponde desempeñar una función central en la obtención de cooperación técnica para propósitos estrictamente nacionales.

Todo lo anterior conduce, finalmente, a interrogaciones sobre el papel que corresponde desempeñar a los gobiernos, y particularmente sobre las dependencias dentro de cada gobierno a quienes les correspondería

^{1/} Véase, por ejemplo, SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, Tomo I, pp. 38-40, Buenos Aires, INTAL, 1973.

participar en la obtención de cooperación técnica internacional para la integración centroamericana. En la actualidad, puede decirse que, juzgada globalmente, la participación de los gobiernos, ante la diversidad de procedimientos imperante, es errática y no responde a una concepción previamente acordada. A esta situación ha contribuido no sólo la proliferación de agencias otorgantes --cada una operando de acuerdo a sus propios procedimientos-- sino también al hecho de que la misma complejidad en la cobertura del proceso de integración ha introducido mayores complicaciones. Por ejemplo, respecto a una actividad conjunta en determinado sector --como el de electrificación o el de transporte marítimo-- podría pensarse que correspondería aprobar las solicitudes de cooperación técnica a las dependencias gubernamentales a cuyo cargo se encuentren dichas actividades en el seno de cada administración nacional, porque son ellas las que poseen la capacidad técnica para opinar sobre el contenido del proyecto de que se trate. Con base en esta consideración, en la actualidad, en ciertas ocasiones las agencias otorgantes de cooperación técnica parecen quedar satisfechas con obtener la opinión favorable de las dependencias gubernamentales directamente involucradas en atención al contenido sustantivo del proyecto.

Sin embargo, si se atiende el papel casi exclusivo desempeñado por los Ministros de Economía en el proceso de integración, tanto en los organismos intergubernamentales rectores del proceso en general como en los de las instituciones regionales en particular, no es de extrañar que en la mayoría de las ocasiones se considere suficiente la opinión de estos Ministros sobre proyectos de cooperación técnica de carácter regional. Ello puede significar que esta opinión pueda entrar en contradicción con la de la dependencia directamente involucrada en el proyecto.

Finalmente, si se tienen en cuenta criterios relativamente más adjetivos, con base en el hecho de que a nivel nacional le corresponde a las oficinas de planificación regir el procedimiento de cooperación técnica para los esfuerzos nacionales de desarrollo, y que además conviene coordinar los proyectos de cooperación técnica regional con aquellos de carácter nacional, puede justificarse también la necesidad de consultar, además de a las

/dependencias

dependencias gubernamentales directamente interesadas en el tema de que se trate, a los entes planificadores, con lo cual surge la posibilidad --por lo menos hipotética-- de una tercera opinión sobre determinado proyecto.

En resumen, el panorama institucional vinculado con la cooperación técnica internacional dirigido a la integración económica centroamericana es sumamente complejo. Dentro del seno de cada gobierno existen por lo menos tres dependencias que legítimamente podrían reclamar una participación en la aprobación de proyectos de carácter regional: aquellas directamente vinculadas con el tema sustantivo (por ejemplo, Ministerios de Agricultura para los proyectos agrícolas), aquellos que tienen a su cargo el tema más amplio de la integración (o sea, los Ministerios de Economía) y aquellos que tienen a su cargo el tema de la cooperación técnica a nivel nacional (las Oficinas de Planificación).^{2/}

A nivel regional, por otra parte, no existe una institución que ejerza hegemonía sobre las demás, o que tenga una visión de conjunto del proceso integrador --la SIECA sería la que más se aproxima a tener dicha visión por la naturaleza de sus atribuciones, pero en todo caso resulta incompleta-- y además habrían actividades hacia las que se podría orientar la cooperación técnica internacional que no se atienden por no encontrarse incluidas entre las atribuciones de ninguna de las instituciones regionales existentes. Finalmente, ha surgido una multiplicidad de agencias donantes, cada una con sus propios procedimientos, prioridades y modalidades de operación, y con una escasa o nula coordinación entre sí.

Este panorama desorganizado se complica aún más dentro del marco de la anomalía en que se encuentra funcionando el proceso de integración durante los últimos años. A nivel nacional, el tema de la integración ha ido perdiendo relativa credibilidad y relevancia, y han ido ganando terreno actitudes que podrían calificarse de "exclusivistas" o "nacionalistas", dada la poca viabilidad que se le concede en algunos círculos a las

^{2/} Además, los Ministerios de Relaciones Exteriores también podrían reclamar una participación de carácter formal en la aprobación de estos proyectos por ser las entidades a las que les corresponde tramitar toda solicitud de cooperación técnica.

soluciones mancomunadas para enfrentarse a problemas comunes. Por otro lado, la llamada crisis de la integración ha provocado una erosión en la importancia del tema mismo, lo cual ha contribuido a que éste ha tendido a quedar en manos de funcionarios de cada vez menor rango, ante la falta de interés que a veces exhiben aquellos funcionarios con poder de decisión en el proceso de integración.

En cuanto a las instituciones regionales, éstas también han sido víctimas de la anormalidad que caracteriza al movimiento integrador, e incluso se han visto obligadas, frente a un insuficiente apoyo financiero por parte de los gobiernos, a acudir a la cooperación técnica externa como un complemento a sus propios presupuestos. Ello introduce un sesgo adicional a la jerarquización de los proyectos de cooperación técnica externa, al obligar a las instituciones regionales, por razones legítimas, a tratar de proteger sus propios intereses y velar por su existencia antes de preocuparse por compatibilizar sus programas con los de las demás instituciones.

Finalmente, la falta de credibilidad ya aludida, que es una de las características salientes de la crisis de la integración, ha influido sobre el grado de interés con que las agencias donantes están dispuestas a apoyar el proceso, precisamente en un momento en el que más se requiere dicho apoyo. Así, ante la incertidumbre sobre el futuro de la integración, las agencias prefieren canalizar sus recursos hacia proyectos y actividades a menudo inmediatistas, sin preocuparse nunca por las consecuencias globales o de mediano plazo de determinada actividad.

IV. LA BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS

Vista en los términos anteriores, la obtención de cooperación técnica internacional para el proceso de integración centroamericana plantea la conveniencia de que dicha actividad sea sometida a algún tipo de jerarquización. En este campo, en cada uno de los gobiernos miembros del proceso existe cierta programación, por lo menos en lo que respecta a la cooperación técnica otorgada por las Naciones Unidas; la elaboración y negociación de dicho programa se encuentra a cargo de las oficinas de planificación, las que además centralizan en el seno de cada gobierno todo lo relacionado con la obtención de cooperación técnica proveniente de múltiples fuentes.^{1/} Por analogía, podría considerarse que a nivel regional debería existir un proceso similar de programación, con el fin de evitar los inconvenientes señalados en la sección anterior, en el que deberían participar todas las dependencias gubernamentales interesadas, las instituciones regionales y las agencias otorgantes.

Sin embargo, debe advertirse que en la realidad esta analogía no se sostiene. Dado que los contextos nacional y regional son cualitativamente muy distintos, de modo que, tratar de trasladar esta analogía de un contexto al otro, significaría ignorar el hecho de que el proceso de integración en Centroamérica no ha desembocado aún en el surgimiento de una unidad mayor entre los participantes. Lejos de ello, en vez de la existencia de la unidad mayor y de entidades supranacionales, por lo menos en Centroamérica, lo que se ha alcanzado es el establecimiento de un conjunto de mecanismos descentralizados de concertación, en el seno de los cuales los gobiernos miembros todavía conservan el poder de decisión, y cuyo propósito es el de tratar de identificar y de llevar a cabo acciones comúnmente acordadas para solucionar problemas comúnmente compartidos.

No existen, pues, en el contexto regional, condiciones políticas similares a las que permiten la programación de la cooperación técnica

^{1/} Aunque debe mencionarse que el conducto formal, por lo menos, entre el PNUD y los gobiernos, son los Ministerios de Relaciones Exteriores.

internacional en la forma como se lleva a cabo en el seno de cada uno de los gobiernos miembros del proceso de integración.

Hecha esta advertencia, nada impide que se apunte hacia el objetivo de realizar cierto grado de programación a nivel regional, siempre y cuando se tengan en cuenta las circunstancias peculiares que caracterizan al proceso de integración en los momentos actuales. Imaginarse la forma como debería procederse a la prosecución del objetivo de programar y, por consiguiente, racionalizar la obtención de cooperación técnica para el proceso integrador, no sólo requiere tener en cuenta las evidentes preferencias que prevalecen entre el contexto nacional y el regional, sino también atender al hecho de que cualquier alternativa que se sugiera, por la situación anormal por la que atraviesa la integración centroamericana, deberá caracterizarse por su transitoriedad. Esto último, porque las circunstancias actuales no permiten sugerir soluciones de carácter más permanente, en tanto no se haya manifestado la forma como los participantes emprenderán su solución. Lo anterior también significa, por supuesto, que pueden identificarse alternativas que, aunque caracterizadas por su transitoriedad, contribuyan por sí mismas a la superación de la crisis.

Ahora bien, el objetivo general de cualquier intento de programación a nivel regional en Centroamérica debería ser el de dotar al procedimiento de obtención de cooperación técnica para la integración de una mayor racionalidad, regularidad y estabilidad, con el propósito de obtener tres beneficios fundamentales: 1) elevar el monto de los recursos de cooperación técnica externa que se obtienen de las distintas fuentes; 2) fijar las prioridades hacia las cuales se deberían orientar dichos recursos, obteniéndose así una mayor racionalidad en su asignación, y 3) lograr que los distintos participantes en el procedimiento --gobiernos, instituciones regionales y entidades donantes-- actúen conforme a dichas prioridades.

La enunciación de estos objetivos no debería provocar mayor controversia, dado que expresados a tal nivel de generalidad, difícilmente pueda encontrarse a algún participante en desacuerdo con ellos. Los problemas surgen cuando se intenta enumerar las tareas que requiere el cumplimiento de estos objetivos y sobre todo, a quiénes les correspondería su cumplimiento.

Son tres las fases fundamentales que comprendería la elaboración de un programa de cooperación técnica internacional para la integración centroamericana. La primera abarca la tarea de identificación y preparación de los proyectos y programas de cooperación técnica externa y la de proponer la jerarquización de sus prioridades, en la cual el papel central debería ser desempeñado por las instituciones regionales por corresponderles llevar a cabo las actividades identificadas. La segunda es la de aprobación de dichas propuestas, la cual corresponde a los gobiernos centroamericanos, en vista de que sólo ellos detentan, dentro del proceso, el poder de decisión. Finalmente, la tercera fase es la del otorgamiento de la cooperación técnica por parte de las agencias donantes.

Lo que se perseguiría, en buenas cuentas, es la formulación periódica --por ejemplo, anual o bianual-- de un programa de cooperación técnica destinado a fortalecer el proceso de integración económica centroamericana, con cifras indicativas, una enumeración de proyectos y su debida jerarquización, además de una relativa articulación con las actividades comparables que se llevan a cabo a nivel de cada uno de los países.

Antes de pasar a describir con mayor detalle las tres fases descritas que culminarían en la elaboración de dicho programa, conviene señalar algunas características del mismo. En primer término, éste debería ser flexible: es decir, debería poder modificarse a la luz de las circunstancias, especialmente en lo concerniente a los montos acordados, para poder abarcar actividades imprevistas o urgentes e incluso hasta nuevas actividades que no hayan podido preverse al momento de su elaboración. Dicho en otra forma, el programa debería estar dotado de una reserva para poder abarcar este tipo de acciones, con el propósito de que no coarte las iniciativas que pudiesen surgir una vez que haya sido elaborado. El segundo requerimiento consistiría, también por las razones anteriores, en que el período abarcado por el programa no sea muy largo: podría ser por ejemplo de dos años, para que pueda haber una revisión frecuente de lo ya acordado y para poder introducir nuevas iniciativas. Por último, el tercer requisito consistiría en que en la elaboración y ejecución del mismo participen todos los interesados, es decir, las instituciones regionales, los gobiernos y las agencias otorgantes.

¿Cómo y quién llevaría a cabo las tareas tendientes a la elaboración, aprobación y puesta en marcha del programa?

En cuanto a las tareas de identificación, preparación de proyectos y jerarquización de las actividades comprendidas en el programa, éstas deberían realizarse por las instituciones del proceso de integración. El tipo de solución institucional que se encuentre para el cumplimiento de estas tareas debería preservar una de las ventajas que se derivan de la descentralización en la actualidad, cual es la de lograr que surjan las distintas iniciativas sin mayores trabas, lo que a la larga redundaría en beneficio de la marcha del proceso. Dicho en otra forma, la necesidad de confrontar las iniciativas de cada institución y jerarquizarlas no debería constituirse en un ejercicio tan engorroso que fuese capaz de demorar la tramitación ágil ante las agencias donantes, de aquellos proyectos que se consideran prioritarios.

Aquí conviene hacer algunos comentarios sobre la poca viabilidad que tendría, ante las características que hasta ahora ha exhibido el desenvolvimiento institucional de la integración centroamericana, orientada hacia una solución centralizadora mediante la cual se otorgaría la atribución de identificar y de jerarquizar las actividades conjuntas que requieran de cooperación técnica a algún ente nuevo o a una sola institución existente. Esta alternativa carecería de viabilidad porque no ha surgido dentro del proceso de integración una institución dotada de los poderes y de la legitimidad necesarias para imponerle sus criterios a las demás. En efecto, parece no existir un primus inter pares entre las instituciones regionales capaz de llevar a cabo semejante tarea y quizás pretender que surja sólo causaría fricciones y resistencias entre las instituciones existentes. Así lo confirma, por ejemplo, el hecho de que en las propuestas de reestructuración del proceso que se han venido discutiendo en la región, el órgano comunitario, cuya creación fue propuesta por el Comité de Alto Nivel, no estaría dotado más que de poderes persuasivos para fomentar la coordinación de las actividades de las instituciones regionales. O sea, se ha estimado inconveniente o poco viable el surgimiento de un ente superior o más poderoso que las instituciones existentes. Más bien,

/al ente

al ente comunitario se le han atribuido funciones de concertación consensual, quizás porque se reconoce que, de hecho, no existen los instrumentos necesarios para llevar a cabo una función más directiva en este campo, como sería el caso, por ejemplo, si existieran fuentes autónomas de financiamiento institucional y un presupuesto regional para su distribución. En tal circunstancia, el proceso de elaboración del presupuesto regional se convertiría en el más poderoso instrumento de coordinación y de jerarquización de las actividades de las instituciones regionales.

Sin embargo, existe en la actualidad un precedente útil, aunque limitado, que parece ser más viable y realista: se trata de la reunión interinstitucional, ya sea aquella creada por el CCE para supervisar el cumplimiento de las resoluciones que adoptara para reactivar a corto plazo el proceso de integración o la que funcionaba tradicionalmente durante los años sesenta. En el seno de esta comisión interinstitucional podría intentarse, por consenso, la compatibilización y jerarquización de las pretensiones de cada una de las instituciones interesadas en obtener cooperación técnica internacional. Un defecto que podría señalársele a esta opción es el de que en el seno de la interinstitucional, con la participación exclusiva de algunas instituciones existentes, habría pocas probabilidades de que se consideraran nuevas iniciativas que pudiesen demandar la creación de nuevas instituciones, por la tendencia comprensible de las existentes de utilizar los recursos disponibles en apoyo a las actividades de su propia competencia o de abordar nuevas actividades, siempre y cuando éstas se les confíen a ellas mismas. Este es un problema que podría resolverse sólo si existiese un verdadero convencimiento en cuanto a las ventajas de la descentralización, así como un interés que permita trascender, cuando las circunstancias lo demanden, los intereses parciales de las instituciones existentes. En este sentido debe reconocerse que éste es un problema de difícil solución en las circunstancias actuales. Quizás el establecimiento de un órgano comunitario, aún sin dotarlo de poderes supremos sobre las demás instituciones, permita introducir en el seno de la reunión interinstitucional un punto de vista basado en la percepción del proceso como un todo. Entre tanto, cabe confiar en el desinterés y la buena voluntad de todos los participantes.

Aun cuando no se resuelva este problema, la reunión interinstitucional podría proceder a identificar, compatibilizar y jerarquizar --se insiste, por consenso-- las actividades susceptibles de ser incorporadas al programa de cooperación técnica internacional para la integración centroamericana. En otros términos, en su seno se gestarían las iniciativas regionales, pero no estaría dotada de poder de decisión. Por la propia naturaleza del proceso de integración, la decisión definitiva continuaría correspondiendo a los gobiernos miembros.

Es a este nivel que se plantea un segundo problema: el de identificar a las dependencias gubernamentales más idóneas para ejercer tal poder en este campo, indistintamente de que cada institución pueda recurrir a sus organismos intergubernamentales rectores cuando lo estime necesario.

Ya se señaló en el capítulo anterior que son por lo menos tres las dependencias gubernamentales que pueden reclamar una participación en el proceso de aprobación de los proyectos de cooperación técnica regional. Una solución ecléctica al problema sería la de establecer un foro integrado tanto por los Ministros de Economía --encargados en general del tema de la integración-- como por los Ministros o Directores de las Oficinas de Planificación --encargados de programar la cooperación técnica a nivel nacional-- confiando que una o ambas dependencias realizarían consultas a nivel de cada país con aquellas dependencias a cuyo cargo correrían las distintas actividades incorporadas al programa (Ministerios de Agricultura, Instituciones de Electrificación, etc.). Este foro podría reunirse, por ejemplo, cada dos años, con la posibilidad de que aquellas decisiones que precisan adoptarse dentro de ese lapso, ya sea para modificar el programa o para incorporarle nuevas actividades, puedan recibir aprobación mediante votos telegráficos, sin necesidad de que se convoque a los miembros de la reunión. Cabe señalar que este procedimiento ya se acostumbra en algunas instituciones regionales e internacionales, debido a las dificultades logísticas que plantea la reunión, con excesiva frecuencia, de diez funcionarios de rango ministerial. En este caso, la única reunión que sería de carácter obligatorio sería la bianual que se dedicaría a examinar y, en su caso, aprobar el programa indicativo en su totalidad.

/Debe apuntarse

Debe apuntarse que la existencia de esta reunión conjunta sería congruente con las propuestas de reestructuración que se han elaborado, tendientes al establecimiento de un solo Consejo de Ministros, integrado por autoridades de este rango pero sin que se especifique, como había sido el caso hasta ahora, la participación de determinadas dependencias ministeriales ex officio.

No obstante la congruencia de la propuesta de la reunión conjunta con las de reestructuración que se han discutido recientemente, se plantea un problema respecto a qué institución le correspondería desempeñar las funciones de secretaría de dicha reunión conjunta, especialmente por el hecho de que si, como se sugiere, los titulares se reunirían únicamente cada dos años para aprobar el programa, es necesario que exista un ente de carácter permanente que se encargue, no solamente de la preparación de dicha reunión, sino también de informar a los integrantes de las modificaciones o adiciones que se requieran durante este lapso, así como de solicitarles su aprobación de éstas. El problema, entonces, radica en que como no se justificaría aún, por razones obvias, la creación de una institución permanente exclusivamente para este propósito, debe buscarse entre las instituciones existentes a aquella más idónea para llevar a cabo esta tarea. En este sentido, el hecho de que la Reunión de Ministros de Economía, en la actualidad, tenga como Secretaría a la SIECA, contribuye a resolver el problema. Pero como la reunión es conjunta y los titulares de planificación han creado su propia secretaría hace menos de un año, no se puede anticipar la forma como ésta funcionará. La modalidad por la que han optado las oficinas de planificación hasta ahora, es la de confiar las tareas de secretaría al ente planificador sede de la reunión anual. Eventualmente, podrían incluso llegar a establecer una secretaría permanente propia. En ambos casos, se podría pensar que la reunión bianual de Ministros de Economía y de Planificación tuviera un secretariado conjunto, compuesto por la SIECA y la Secretaría de las oficinas de planificación.

Otra alternativa sería que las oficinas de planificación volvieran a confiarle estas tareas a la SIECA, en cuyo caso el problema estaría resuelto, por cuanto sería ésta la que actuaría como secretaría al foro conjunto.

/Todavía

Todavía otra opción sería confiarle la tarea de servir de secretaría a la reunión conjunta a la institución coordinadora de la reunión interinstitucional. En la actualidad, en vista de que ésta funciona exclusivamente para velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la décima reunión del CCE, esta tarea de coordinación le corresponde a la oficina de la CEPAL en México, en su carácter de Secretaría del CCE. Pero si se ampliara el mandato de la interinstitucional, hacia la elaboración de la propuesta de un programa bianual de cooperación técnica para la integración centroamericana, podría considerarse la posibilidad de que, en tanto se supere la crisis del proceso integrador, los Ministros de Economía y Planificación pudiesen reunirse en el seno del CCE para aprobar el programa elaborado por la interinstitucional.

Adviértase que esta opción, como todas aquellas actividades en las que las Naciones Unidas participan institucionalmente, debería caracterizarse por su transitoriedad. Es decir, una vez que se haya superado la crisis del proceso de integración y que se haya establecido el nuevo ordenamiento institucional del proceso, estas tareas deberían revertir a las instituciones centroamericanas, particularmente al órgano comunitario y al nuevo Consejo de Ministros que se ha propuesto.

La experiencia indica, además, que esta solución no sería ajena a la tradición centroamericana, porque ya ha acontecido que actividades iniciadas y desarrolladas por órganos de las Naciones Unidas, como el CCE, una vez que se han establecido instituciones regionales para llevarlas a cabo, han sido trasladadas a estas últimas. Así ocurrió, por ejemplo, con el establecimiento del marco institucional previsto por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, a principios de la década de los años sesenta, el que fue asumiendo gradualmente las funciones que durante la década anterior había desempeñado el propio CCE y su Secretaría.

Finalmente, ninguna de las actividades anteriores tendría sentido de no involucrar este esfuerzo de programación regional a las agencias otorgantes de cooperación técnica para el proceso de integración. Dado que, como ya quedó mencionado, muchas de las dificultades que presenta la situación actual se deben, en parte, a la proliferación de agencias,

/así como

así como también a los diversos procedimientos que utiliza cada una de ellas. En este sentido, recientemente, la presencia en la región de nuevas agencias otorgantes, como la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la Comunidad Europea, aunque han venido a poner a la disposición del proceso nuevos recursos, también han venido a aumentar aún más la diversidad de procedimientos de obtención de cooperación técnica que ha prevalecido en la región desde los inicios de la década de los años sesenta.

No cabe duda de que las mismas agencias otorgantes estarían también interesadas en dotar al procedimiento de obtención de cooperación técnica para la integración centroamericana de una mayor regularidad, racionalidad y estabilidad, que --se insiste-- serían las ventajas que se obtendrían del esfuerzo de programación que aquí se sugiera.

Sería conveniente que dicho esfuerzo abarcara a todas aquellas agencias, multilaterales y bilaterales, que otorgan cooperación técnica para el proceso de integración y que éstas participaran activamente en las distintas etapas del procedimiento sugerido. Esto último con el objeto de compatibilizar las demandas con las disponibilidades, evitándose así que surjan propuestas demasiado ambiciosas que a la postre no se puedan realizar ante la falta de recursos.

En estos términos, las actividades que se realicen en el seno de la reunión interinstitucional con el propósito de identificar, preparar y jerarquizar los proyectos constitutivos del programa, deberían ocurrir en consulta con las agencias otorgantes, pudiendo considerarse incluso la posibilidad de que estas consultas ocurran en reuniones periódicas entre las agencias y la interinstitucional.

Una vez aprobado el programa por la reunión conjunta de Ministros de Economía y Planificación, debería celebrarse una reunión de todas las agencias otorgantes para que, por consenso, procedan a la asignación de los distintos proyectos a cada una de ellas. Con lo anterior, se lograría, además, obtener un compromiso de parte de todas, de respetar el programa en su totalidad. Esta reunión formal de las agencias podría ser convocada y organizada por la secretaría de la reunión de los Ministros de Economía y Planificación, a solicitud de los mismos, una vez que hubiesen aprobado el programa bianual.

/Las agencias

Las agencias, por su parte, tendrían de esta manera oportunidad de distribuirse los proyectos comprendidos por el programa conforme a sus disponibilidades, evitándose en esta forma las duplicaciones que puede provocar la situación actual de escasa o ninguna comunicación entre ellas en materia de proyectos regionales. Asimismo, la función de aprobación gubernamental, a nivel ministerial y en forma conjunta, significaría una simplificación en los procedimientos de aprobación, porque de esta manera las agencias ya no se verían en la necesidad de volver a los gobiernos para obtener su aprobación individual a determinado proyecto que les hubiese asignado la reunión de todas ellas. O sea, las agencias otorgantes podrían aceptar así, si sus disposiciones internas lo permiten, como única instancia de aprobación gubernamental, la que significaría la reunión conjunta de Ministros de Economía y Planificación. Además, y tal como ya se señaló, si fuese necesario introducir modificaciones al programa, tales como nuevos proyectos o las modificaciones que demanden las circunstancias en los ya aprobados, el asentimiento gubernamental podría obtenerse telegráficamente, sin necesidad de tener que reunir a los diez integrantes de nivel ministerial de la reunión conjunta. Las iniciativas, en este último caso, también emanarían de la interinstitucional, cuyo funcionamiento ha venido ocurriendo con alguna regularidad desde que el CCE, en 1975, decidió establecerla para velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas durante su décima reunión.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En síntesis, las consideraciones precedentes permiten derivar una serie de conclusiones sobre la forma como ocurre en la actualidad el otorgamiento de cooperación técnica internacional para el proceso de integración centroamericana, así como algunas sugerencias concretas, hechas con base en su viabilidad, respecto a la forma como podrían resolverse algunos de los problemas más evidentes que pueden observarse en dicho otorgamiento.

La primera conclusión que puede derivarse de la observación de la forma como tiene lugar el otorgamiento de cooperación técnica internacional al proceso de integración centroamericana es la de que no existe, en las circunstancias actuales, una solución óptima a todos los problemas que éste plantea. Lo anterior, por varias razones fundamentales. La primera de ellas puede encontrarse en la propia naturaleza del proceso de integración, la cual no permite aplicar en forma simplista los precedentes constituidos por las soluciones que se aplican a nivel nacional. La segunda puede encontrarse en el patrón descentralizado de evolución institucional y en la complejidad del proceso. Ambas se han traducido en la existencia de varias instituciones regionales en distintos sectores y en la participación de diversas dependencias gubernamentales, con escasa o casi ninguna coordinación entre sí. Por último, se puede mencionar la proliferación de agencias otorgantes, cada una de ellas dotada de sus propios procedimientos y, ante la complejidad y descentralización que caracterizan a la integración centroamericana, hasta de sus propias prioridades en cuanto al destino de los recursos que otorgan. Todas estas razones impiden, cuando se trata de identificar soluciones viables a los múltiples problemas que exhibe el otorgamiento de cooperación técnica para la integración centroamericana, que se pueda encontrar una fórmula que se haga cargo de todos ellos. Razón por la cual, las circunstancias imponen la búsqueda de alternativas, quizás subóptimas, pero viables y capaces de solucionar por lo menos algunos de los problemas más urgentes.

La segunda conclusión que pueda destacarse se deriva de la condición anormal que viene experimentando el proceso de integración centroamericana

desde hace casi diez años, la que no sólo impide el diseño de opciones hasta cierto punto permanentes, sino también obliga a la búsqueda de aquellas opciones capaces de contribuir a la superación de la crisis y que, por ello, sean fácilmente transferibles a la situación de normalidad que se alcanzaría mediante la reestructuración del proceso que se ha propuesto. De lo que se trata, entonces, es de que tales soluciones puedan ejecutarse, en medio del contexto actual del proceso integrador, y por consiguiente, que se caractericen por su transitoriedad. Es decir, debe hacerse un esfuerzo deliberado por evitar que las soluciones que se adopten puedan convertirse, llegado el momento en el que se alcance la reestructuración del proceso, en obstáculos que dificulten esta última. Por ello, se insiste, la transitoriedad debe ser otra de las características que debiera exhibir cualquier solución que se adopte.

Por el hecho, entonces, de que las circunstancias no permiten el diseño de soluciones óptimas y permanentes, las alternativas que se sugieren en esta nota tratan de utilizar la experiencia centroamericana y de apoyarse en instituciones existentes, con el propósito de que una vez que se alcance la reestructuración del proceso, pueda transferirse este mecanismo, sin mayores complicaciones, a las nuevas estructuras. Con base en estas consideraciones, a guisa de resumen, una primera alternativa que se sugiere en el presente trabajo consta de los siguientes elementos:

a) Las tareas de identificación, preparación de proyectos y formulación de propuestas para su jerarquización le corresponderían a la reunión interinstitucional ya existente en la actualidad. De elegirse al foro establecido por la Resolución 164 del CCE, habría que ampliarle el mandato a la interinstitucional y a su Secretaría (la oficina de la CEPAL en México) para que procedan a la identificación y jerarquización de las actividades que abarcaría el programa bianual mencionado;

b) Establecer como mecanismo intergubernamental de consulta y aprobación de dichas propuestas a la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Ministros o Directores de Planificación. Esta podría tener una secretaría conjunta --la SIECA y la Secretaría de la Reunión de Ministros y Directores de Planificación-- o podría atenderse sólo por la SIECA. Alternativamente, y sólo mientras dure la situación anormal del proceso

/integrador

integrador, los Ministros de Economía y de Planificación podrían reunirse en el seno del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), cuya Secretaría es la misma de la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del CCE durante su décima reunión, o sea la Subsede de la CEPAL en México. El Comité, como ya ha ocurrido en circunstancias anteriores, podría asumir estas funciones hasta que se establezcan los órganos del proceso de integración reestructurado, cuando sería el nuevo Consejo de Ministros y el órgano comunitario los que se harían cargo de estas tareas, y

c) Por último, es esencial que las agencias otorgantes tengan una participación constante y activa en las diversas etapas del procedimiento sugerido para elaborar y aprobar el programa. De esta manera, las agencias serían consultadas a lo largo del proceso de identificación, preparación y jerarquización de los proyectos constitutivos del programa. Además, una vez que el mismo hubiese sido aprobado por los gobiernos en el seno de la reunión conjunta, las agencias otorgantes deberían celebrar, a solicitud de los gobiernos, una reunión formal en la que se asignarían, por consenso entre ellas, los distintos proyectos y se decidiría el grado de participación de cada una en la ejecución del programa conforme a sus disponibilidades.

Estos son, a muy grandes rasgos, los elementos constitutivos de un posible procedimiento que se sugiere en el presente trabajo para imprimirle al otorgamiento de cooperación técnica para la integración centroamericana, en las circunstancias actuales, un mayor grado de racionalidad, regularidad y estabilidad.

Una segunda alternativa sería, en esencia, adoptar una actitud de "negligencia benigna" y permitir que la situación continúe funcionando con sus características actuales. La enorme complejidad que entraña coordinar las acciones de tantos protagonistas hace muy tentadora esta opción. Tal como se señaló a principios de la nota, esta posibilidad no debe descartarse, ya que tiene la virtud de permitir que cada institución regional actúe con cierta agilidad y un mínimo de trámite en la identificación, preparación y negociación de proyectos, y permite cierta "competencia" entre instituciones para lograr acceso a los escasos recursos disponibles, lo cual teóricamente estimula la creatividad entre dichas instituciones. De adoptarse esta alternativa, habría que abandonar la pretensión de dotar a la asignación de los recursos de una mayor racionalidad.