

· A L

COMISION ECONOMICA PARA
AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SEDE SUBREGIONAL EN MEXICO

Circulación interna
INT.53/Rev.1

30 de enero de 1997

**ESTRATEGIAS Y OPCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO
Y RACIONALIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD
CENTROAMERICANA**

(Versión preliminar)

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
1. Premisas y principios	3
a) La Centroamérica del futuro	3
b) Contenido de una agenda común: Definiciones alternativas	4
c) Necesidades institucionales: Enfoques alternativos	6
d) Agendas comunes y enfoques institucionales	8
e) Parámetros de las opciones básicas	9
f) Un proceso de reforma	9
g) Reflexión y debate permanente	10
2. Opción básica A: Ajustes dentro del sistema actual	11
a) Características	11
b) Los cambios propuestos a los órganos	13
c) Las Secretarías	16
d) Las instituciones especializadas	19
3. Opción básica B: Una remodelación progresiva de la institucionalidad	24
a) Características	24
b) Un "núcleo duro"	26
4. Financiamiento	29
a) Un presupuesto institucional común	30
b) Financiamiento descentralizado	33
c) Autofinanciamiento	34
5. Consideraciones jurídicas acerca del proceso de cambio	37
6. Políticas de personal y otras consideraciones institucionales	38
a) Auditoría	38
b) Estatuto del Servicio Civil Centroamericano	38
<u>Anexo:</u> Siglas	39

PRESENTACION

En este documento se presenta una versión preliminar, sujeta a revisiones y sugerencias, de las "Estrategias y Opciones para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional Centroamericana", elaborada en el marco del Programa entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID-CEPAL) de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana.

Las propuestas han sido desarrolladas a partir del documento "Bases para la Evaluación de la Institucionalidad Centroamericana" y de las conclusiones contenidas en el "Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana", en cuya revisión definitiva se tomaron en cuenta las observaciones recibidas sobre las versiones preliminares de estos trabajos, y en particular las formuladas por los Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, reunidos a tal efecto, los que respaldaron de unánime manera los planteamientos.

A lo largo del texto se señalan aspectos específicos en que las propuestas, en caso de aceptarse, podrían ser objeto de apoyos de cooperación técnica (perfiles de cooperación técnica).

Es importante subrayar que este documento será sometido a la consideración de los Representantes y de los Ministros responsables y no es de circulación general. La versión final incorporará los resultados de estas consultas y discusiones.

1. Premisas y principios

Una 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 sería ¿cómo 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) 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.

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 posible 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 contestar la pregunta ¿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 generales que reflejan un *continuum* de actitudes hacia la integración centroamericana.

i) Economicismo extremo. Desde esta posición, se afirma que las condiciones fundamentales serían satisfechas gracias, principalmente, a los efectos 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 de 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 realidad 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 a la que se otorga primera importancia; 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 diversas formas de toma de decisión 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 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, se distinguen tres posiciones generales como puntos de un *continuum*.

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 instituciones públicas 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 a la generación de "normas comunitarias que se emitan en la presencia de un sistema de valores básicos y de expectativas vitales compartidas comúnmente, y que, en consecuencia, sean normas eficaces, prácticas y operantes, que permitan una integración con sentimientos comunes". ^{1/}

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" (o "funcionalismo diferenciado"), 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 todas las instituciones 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 instituciones 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.

^{1/} Discurso del Dr. Jorge Antonio Giammattei Avilés, Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, ante el pleno del Parlamento Centroamericano, 25 de febrero de 1995. *Memoria de Labores 1994-1995*, Parlamento Centroamericano, pág. 69.

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.

	Globalismo extremo	Regionalismo abierto	Unionismo
Minimalismo institucional	Adecuado	Riesgo de no cumplir	No adecuado
Institucionalismo flexible	Adecuado	Idóneo	Adecuado
Liderazgo institucional	No corresponde	Inapropiado	Corresponde pero insuficiente

Una estrategia de globalismo 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 para crear una comunidad verdadera, e incluso contraproducente. 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 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" pareciera ser 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. Se procedería, en una segunda etapa, a 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 ser adoptados 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 las instituciones 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, y la ejecución eficiente por instituciones 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 1. 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 e instituciones 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:

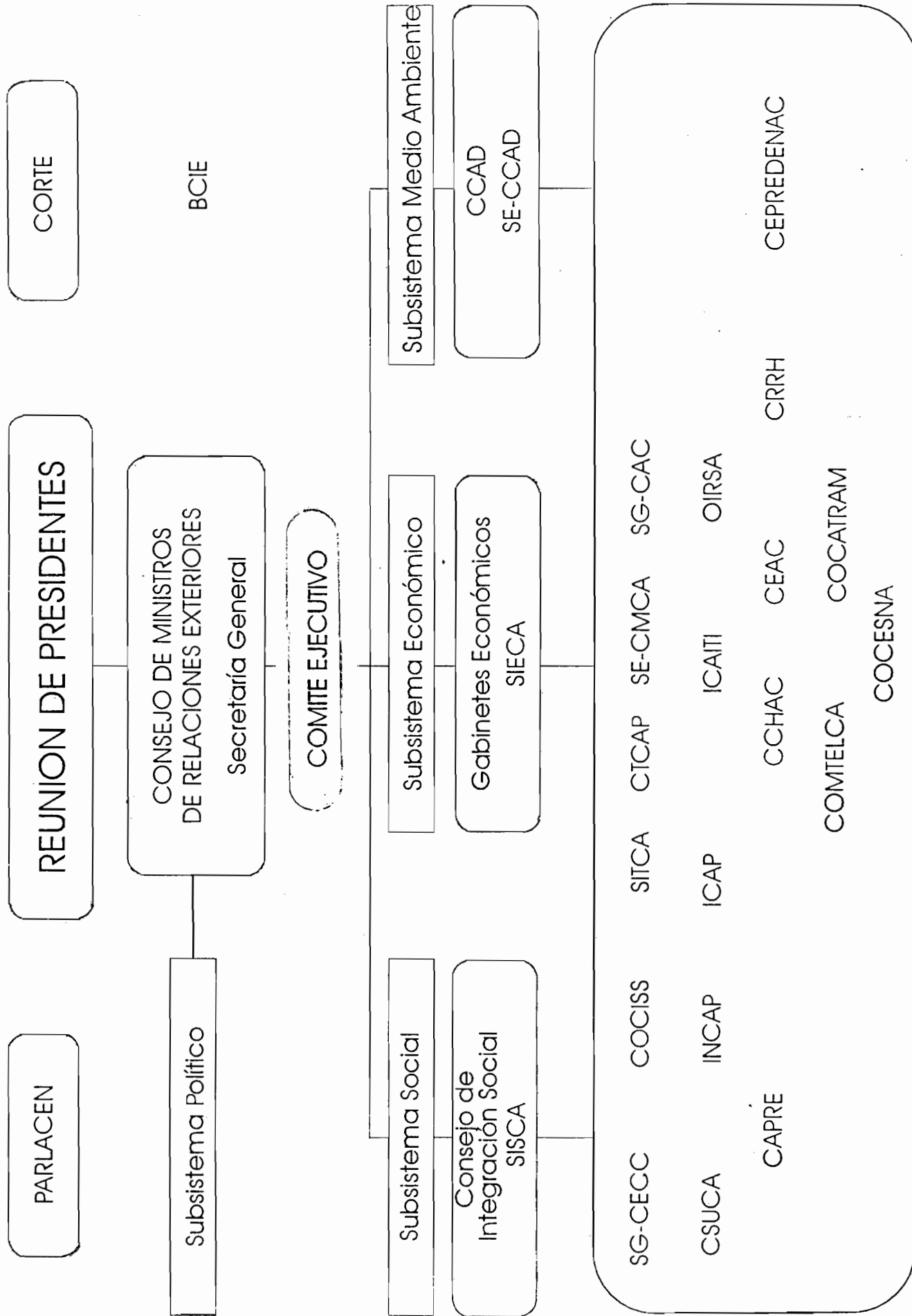
1) Mejorar los mecanismos de coordinación, especialmente con respecto a la definición de las agendas de los Presidentes.

2) Introducir una instancia flexible de reflexión estratégica tipo *think-tank*, alrededor de las instituciones existentes.

3) Acordar un sistema de financiamiento automático para un núcleo de instituciones centrales, reducir costos administrativos en algunas instituciones, y procurar una redistribución de recursos entre las entidades de acuerdo con su naturaleza y beneficios.

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

OPCION A - AJUSTES



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. 2/

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 e instituciones:

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 del momento 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 agenda.

Así, no es conveniente que las decisiones de la Reunión de Presidentes sean actos legislativos de aplicabilidad directa en los países. 3/

2/ 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.

3/ 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-política de las decisiones.

1) 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 armonización de leyes en el marco de la cooperación interparlamentaria.

2) 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" 4/ y coordinado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Por una parte, 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.

Por otra parte, sería conveniente especificar cómo debería funcionar la coordinación interministerial en la práctica. Hace falta realizar un estudio (*perfil de cooperación técnica Ministros I*) para determinar de qué manera podría funcionar mejor el concepto de un Gabinete Económico Centroamericano tal como está expresado en el Protocolo de Guatemala, para facilitar la coordinación interministerial, sin introducir complicaciones o confusiones innecesarias. Esto se puede ejecutar por medio de un reglamento interno del Consejo.

Por otra parte, parece conveniente 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.

4/ Protocolo de Tegucigalpa, artículo 16, 13 de diciembre de 1991.

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

Por lo tanto, sería conveniente 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.

Asimismo, 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 conveniente 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 conveniente 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, conviene 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 parece otorgar jurisdicción a la Corte en casos de conflictos entre los "poderes u órganos fundamentales de los Estados" nacionales, y que fue el motivo principal del rechazo del Estatuto por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

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 SE-CMCA, 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 inportancia 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 parecería ser 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.

La SIECA debe dar asistencia técnica a los Gabinetes Económicos; al Consejo de Ministros Responsables y sus comités técnicos, así como a los Directores de Integración Económica, de Aduanas y otros; al Consejo de Ministros de Finanzas Públicas y a sus comités técnicos; a los Ministros Responsables del Transporte (REMITRAN) y a sus comités, y a los Jefes de Oficina de Propiedad Industrial de los países del Istmo Centroamericano. Su trabajo comprende, además de las tareas más tradicionales asociadas con el Mercado Común Centroamericano, los nuevos temas centrales de la competitividad y la inserción internacional, como la armonización fiscal, servicios, régimen de competencia y propiedad intelectual.

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 parece 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 ser aplicado para otros casos. 5/

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 (*Perfil de cooperación técnica SIECA 1*).

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. 6/

2) Financiar un programa de asesoría técnica especializada para el desarrollo institucional de la SITCA (*Perfil de cooperación técnica SITCA 1*).

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 (*Perfil de cooperación técnica SITCA 2*).

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.

5/ El Banco Centroamericano eventualmente podría apoyar la constitución de este fondo a partir de recursos propios.

6/ Una primera estimación de necesidades sería de casi 200,000 dólares: 160,000 para gastos de salarios y de administración, y 30,000 en equipos mínimos.

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) Las instituciones especializadas

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:

- Contar con una capacidad de laboratorio para realizar pruebas, o
- 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. Teniendo en cuenta los argumentos ya presentados en cuanto a la preferencia por una estrategia de red centroamericana, 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 institución. A consecuencia de esto, una solución adecuada sería separar esta función, de manera que la investigación y asesoría científica del instituto no fuera financiada 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.

ii) Financiamiento y status. Teniendo en cuenta que un laboratorio primario de metrología tiene gastos fijos muy altos, sería imposible que la nueva entidad se autofinancie. 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 (*Perfil de cooperación técnica ICAITI 1*), así como las necesidades administrativas de la entidad.

iii) La investigación tecnológica el ICAITI y 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.

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. Se sugiere que la tarea de coordinar esta red 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.

Sería aconsejable evaluar la posibilidad de crear 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 (*Perfil de cooperación técnica CTCAP*).

iv) 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 SIECA, BCIE, ICAP, BID, CEPAL y la AID.

Uno de los problemas de base en todo esto es que la institución que normalmente estaría llamada 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 secretaría de integración. 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 CSUCA,

la SIECA, el BCIE y otras instituciones 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:

- 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.
- 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).
- 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 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, 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 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.

También es oportuno fomentar la colaboración entre un ICAP renovado y otras instituciones regionales dedicadas a los mismos ámbitos, como el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), aprovechando los esquemas de cooperación internacional existentes, como sería el caso del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) que ha sido establecido en Montevideo, en el marco de la cooperación de la Unión Europea (UE)-Grupo de Río, por medio del IEAP (*Perfil de cooperación técnica ICAP*).

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 **instituciones** (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

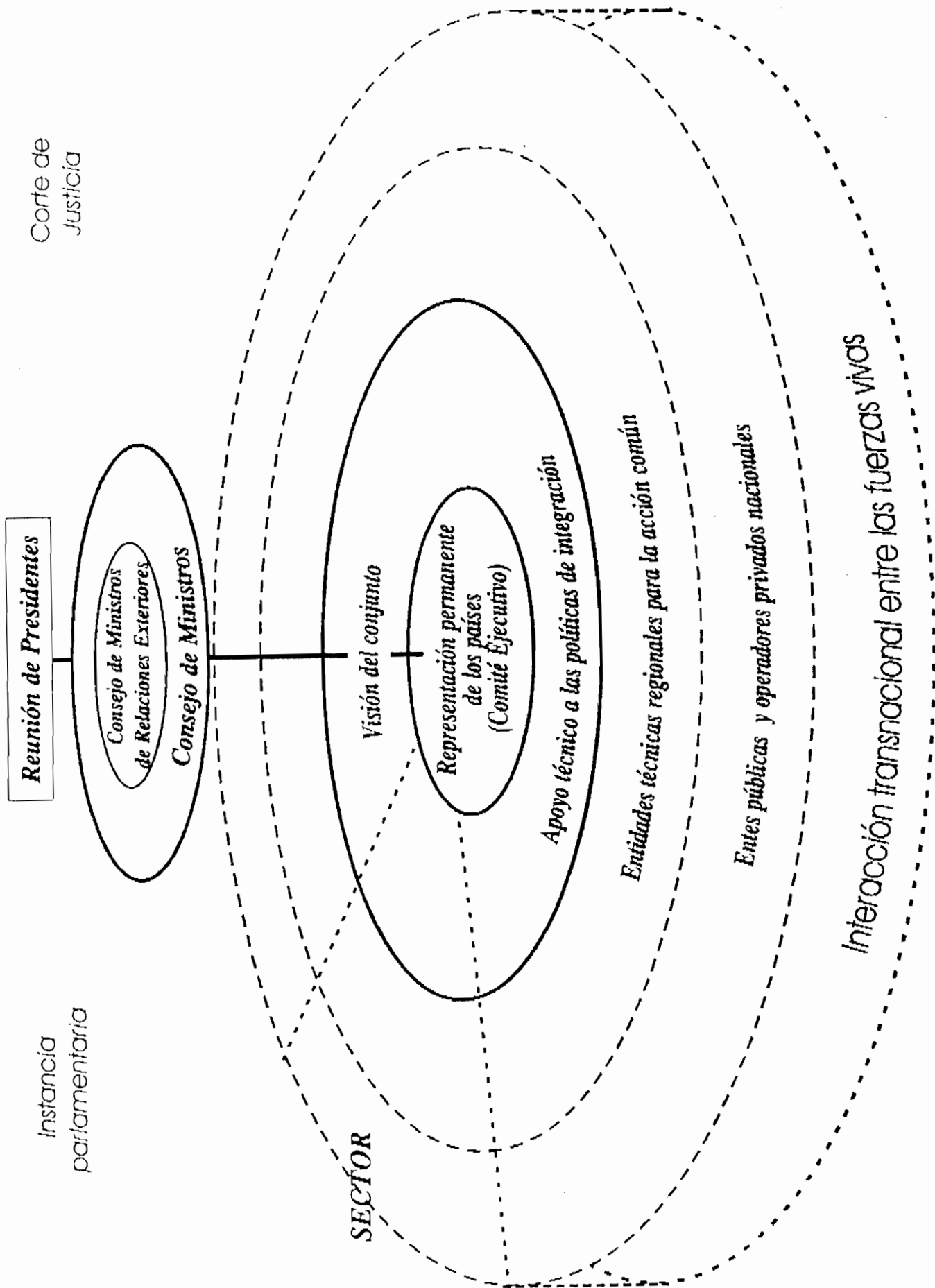
Valor agregado a la acción común para la cooperación funcional

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

Esta visión puede ser representada como un rueda **horizontal** (véase la figura 2). 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 todas las instituciones 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. Las instituciones 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 estas instituciones no fueran públicas. 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 duro"

En esta visión se propondría avanzar en el fortalecimiento de un reducido "núcleo duro" 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, parecería 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. 6/ El país sede, por su parte, proporcionaría instalaciones mínimas para las reuniones.

Un problema a considerar probablemente sería la ubicación de la sede.

6/ 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.

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 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
- 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 dentro de 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 pudiera convenir incluir esta área en la secretaría unificada.

La unificación permitiría una coordinación sustantiva global, asegurando, por ejemplo, que las dimensiones sociales y ambientales 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 el 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 instituciones 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 caso 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 sería preferible.

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

- Habría una sola entidad en lugar de seis.
- 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 permanente y el consejo, hasta una secretaría técnica bajo el mando del comité permanente.

Todos estos puntos deberían estudiarse con más detalle (*posible perfil de cooperación técnica*).

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 instituciones, 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 instituciones, dependiendo de sus funciones y naturalezas.

Las figuras 3 y 4 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.

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 que existe 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: 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 las instituciones 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 instituciones 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 instituciones 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 secretaria unificada. Estos recursos podrían ser destinados a la inversión social, a fomentar la cooperación tecnológica (como aporte al 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 (artículo 33). (*Perfil de cooperación técnica Auditoría*).

iii) Montos. El cuadro 1 ofrece una primera estimación de los montos involucrados. Es importante mencionar que estas cifras son sumamente tentativas.

Se incluye en este cuadro una estimación de las consecuencias de la reforma del PARLACEN sugerida anteriormente. En el caso de la Corte, se incluye un aumento de un 33 %, que se considera un presupuesto total adecuado para cubrir los gastos de los seis magistrados. El presupuesto de la SIECA bajo la opción de ajustes se incrementa 50 %. Se eleva ligeramente el presupuesto de la SG-CAC, la SISCA, la SE-CCAD y la SG-CECC para permitir la contratación de una o dos personas más. A título de ejemplo, se incluye un presupuesto anual operativo de 300,000 dólares para la CTCAP.

Cuadro 1

ESTIMACION PRELIMINAR DEL MONTO DE UN PRESUPUESTO COMUN
BAJO LAS DOS OPCIONES

	Aportes 1997	Opción A Ajustes 1998	Opción B Remodelación 1999/2000
Total	14,385	12,785	10,910
Financiamiento completo	13,475	11,875	10,000
SG-SICA	800	1,000	-
SIECA	2,140	3,000	-
SG-CAC	120	150	-
CTCAP	0	300	-
SE-CCAD	140	150	-
SISCA	125	150	-
SG-CECC	75	125	-
Secretaría Unificada	-	-	5,000
Total Secretarías	3,400	4,875	5,000
Comité permanente	-	-	1,000
CCJ	1,575	2,000	2,000
PARLACEN	8,500	5,000	2,000
Subsidios permanentes	910	910	910
ICAITI	510	510	510
ICAP	400	400	400

Se estima que el presupuesto de una secretaría unificada podría totalizar alrededor de 5 millones de dólares (no se incluyen los gastos de mudanzas, indemnizaciones, etc.). Una parte de los gastos fijos de un Comité Permanente debería cubrirse mediante el presupuesto común, que se estima de manera preliminar en el orden de 1 millón de dólares.

No se cambian los montos asignados al ICAITI y al ICAP, en el entendimiento de que las capacidades de estas instituciones serían transformadas. De hecho, estos montos podrían elevarse.

En consecuencia, se concluye de manera muy preliminar que la opción de remodelación llevaría a una redistribución de recursos de acuerdo con las necesidades y a una cierta reducción absoluta de gastos.

iv) 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. 7/

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

- Cooperación internacional. Existe la opción la 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 las instituciones 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.

7/ 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.

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. 8/ Sin embargo, la limitada experiencia hasta ahora ha demostrado que la venta de formularios aduaneros muestra 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.

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, CCHAC, CEAC, COCATRAM, COMTELCA, INCAP y SE-CMCA se encontrarían dentro de un grupo de instituciones 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 las instituciones descentralizadas nacionales, en reconocimiento del valor agregado regional recibido, con una tasa cobrada a los usuarios. Hasta cierto punto, esto es lo que practica 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 0.50 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 instituciones públicas nacionales de turismo que la financie parcialmente, y por el otro, los ingresos de la recaudación de

8/ 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.

tasas especiales en los puntos de entrega de los servicios (hoteles, aviones, agencias de viajes), como es la práctica en otros países.

En todo los casos, las autoridades nacionales correspondientes deberían determinar 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 5% de sus ingresos de las aportaciones de los gobiernos, mientras que el resto lo obtiene de la venta de servicios de fumigación internacional.

Las figuras 3 y 4 muestran, respectivamente, cómo podría funcionar este esquema de financiamiento bajo cada opción.

Esquema de Financiamiento

Opción A

ASAMBLEAS
NACIONALES

← PRESIDENTES

CONSEJO

Ministros de Relaciones
Exteriores

Comité Ejecutivo

Auditoría

→ PARLACEN

→ CORIE

→ SG-SICA

Ministros

informe
anual

SIECA

Ministros

informe
anual

SG-CAC

Ministros

informe
anual

SE-CCAD

Ministros

informe
anual

SISCA

Ministros

informe
anual

SG-CECC

Financiamiento completo

Presupuesto institucional
aprobado por el Consejo
gestionado por el BCIE

Fondo
CTCAP

Cooperación
Internacional

Rendimiento
Fideicomiso

Tasas/
pagos

SITCA

Subsidios
permanentes

ICAITI ICAP

Financiamiento
descentralizado

CCHAC

CEAC

COCATRAM

COMTELCA

INCAP

SE-CMCA

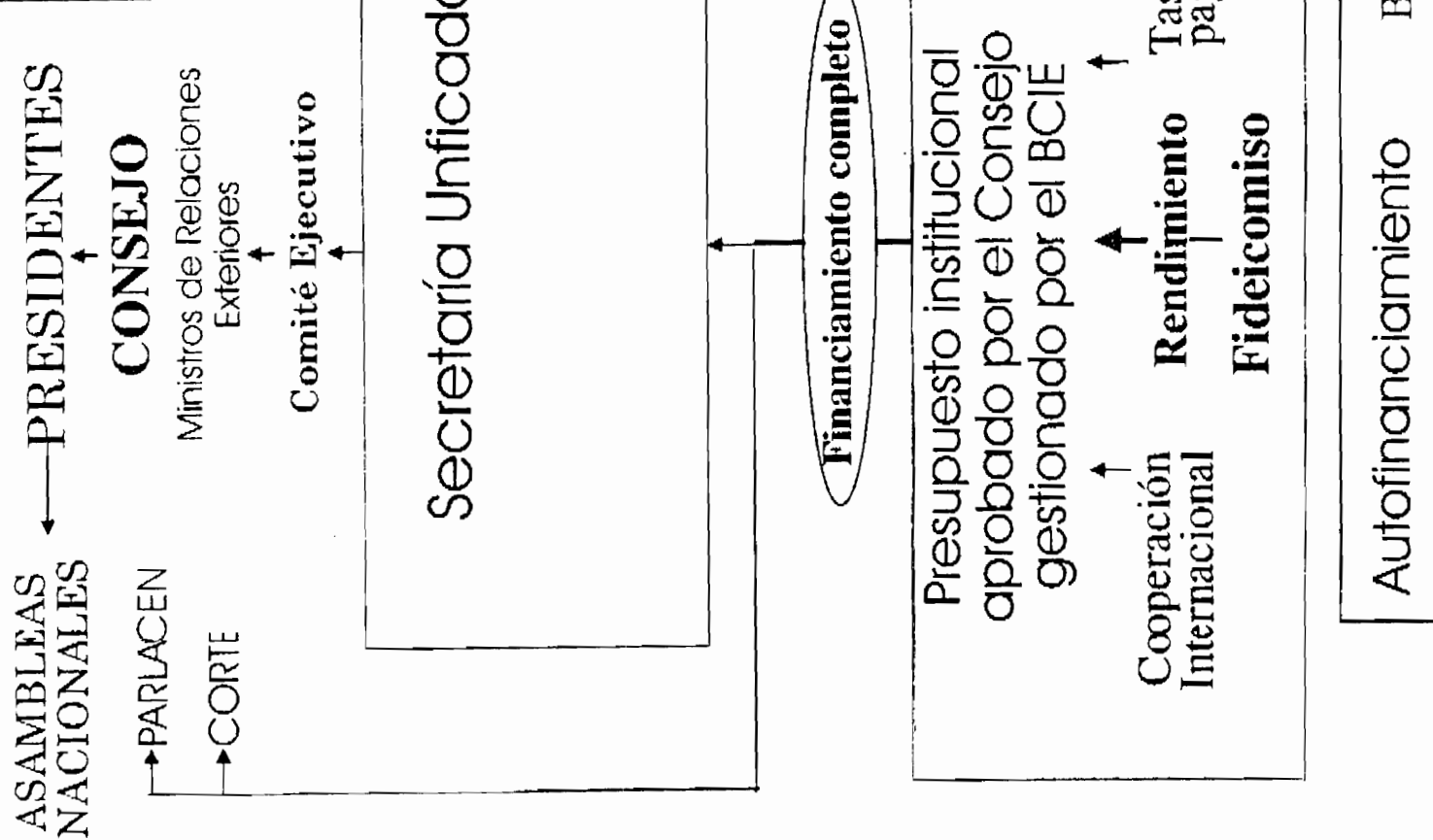
Autofinanciamiento

BCIE

COCESNA

OIRSA

Esquema de Financiamiento Opción B



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 instituciones de firmas internacionales reconocidas.

Al mismo tiempo, sería conveniente solicitar a los Contralores de Cuentas de Centroamérica que elaboren un perfil del futuro sistema con cooperación técnica internacional. (*Perfil de cooperación técnica Auditoría*).

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

Las trabajos previos en el presente Programa han identificado ampliamente la necesidad de sistemas profesionales uniformes que rijan sobre el personal de los órganos y las instituciones.

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. (*Perfil de cooperación técnica Estatuto*).

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.

Anexo

SIGLAS

AID	Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAPRE	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
CCHAC	Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CEAC	Consejo de Electrificación de América Central
CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
COCESNA	Cooperación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
COCISS	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social
COMTELCA	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones
CRRH	Comisión Regional de Recursos Hidráulicos
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá
FEDECATUR	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica
FOPREL	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
IEAP	Instituto Europeo de Administración Pública
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
REMITRAN	Reunión de Ministros responsables del Transporte
SE-CCAD	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
SE-CMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación de Educación y Cultura Centroamericana
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SG-CAC	Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
SISCA	Secretaría de Integración Social Centroamericana
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
UE	Unión Europea

