

**NACIONES UNIDAS**  
**CONSEJO**  
**ECONOMICO**  
**Y SOCIAL**



**LIMITADO**  
**E/CEPAL/CCE/395**  
**17 de septiembre de 1980**

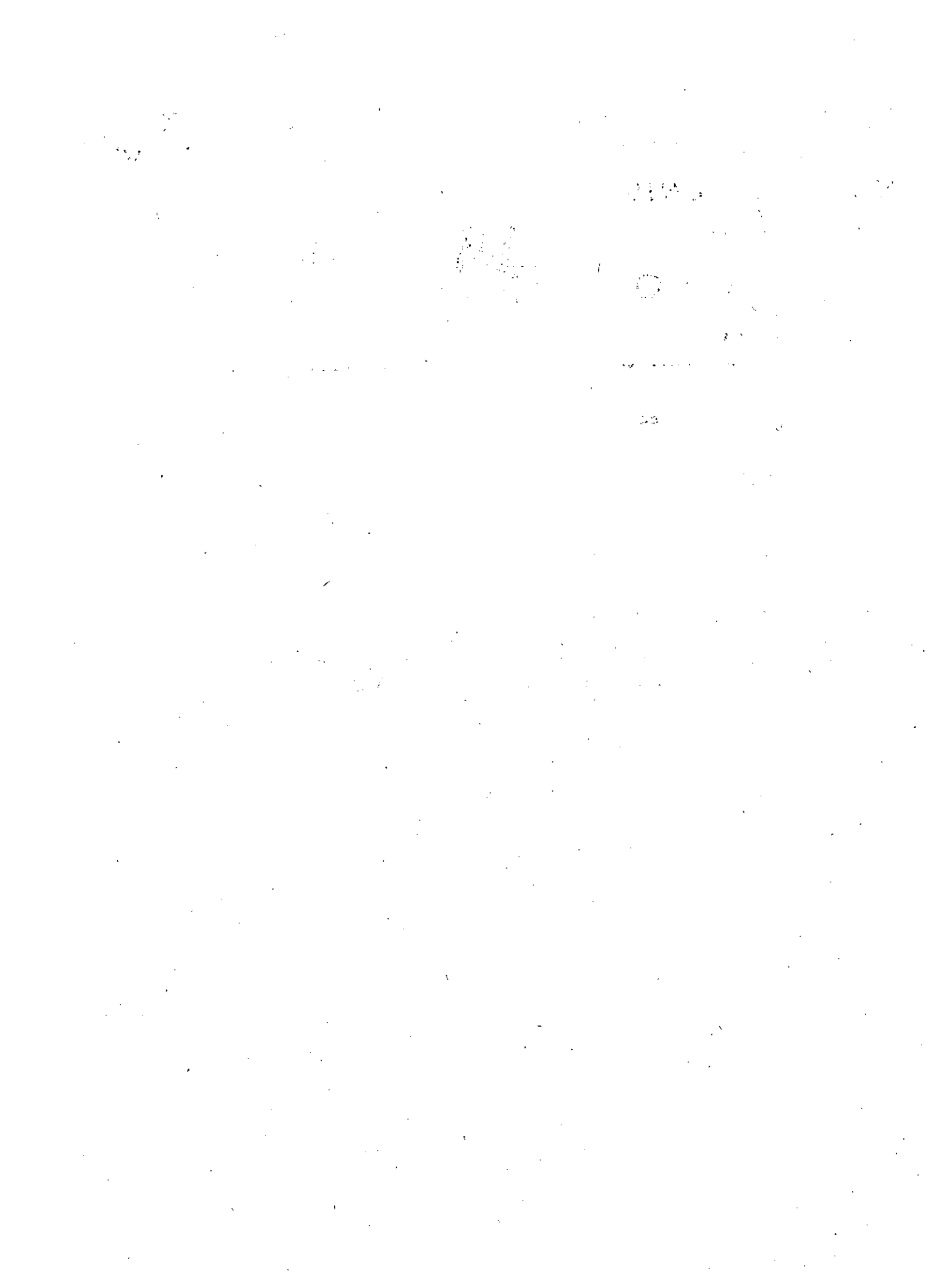
**ORIGINAL: ESPAÑOL**

---

**C E P A L**

**Comisión Económica para América Latina**

**APUNTES SOBRE EL OTORGAMIENTO DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL**  
**PARA PROYECTOS REGIONALES EN EL ISTMO CENTROAMERICANO**



INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
Introducción	3
1. El marco actual de la cooperación técnica internacional para proyectos regionales en el Istmo Centroamericano	6
2. Propuesta de procedimiento para la elaboración coordinada de un planteamiento centroamericano	14
a) Etapa de identificación	14
b) Etapa de aprobación	17
c) Etapa de presentación	20



## PRESENTACION

La programación de la cooperación técnica externa para proyectos regionales en los países centroamericanos --básicamente, en apoyo al proceso de integración-- se ha vuelto cada vez más compleja. Ninguna de las partes directamente interesadas --gobiernos, instituciones regionales y agencias donadoras-- ha tenido suficientes elementos de juicio como para proponer una sistemática y racional jerarquización de prioridades para esos proyectos, o de buscar su complementación con los programas de cooperación técnica externa dirigida a cada país. De otra parte, en el seno de cada gobierno frecuentemente han surgido enfoques encontrados; por ejemplo, entre los puntos de vista de los Ministerios de Economía y los organismos de planificación.

Un elemento de complejidad adicional ha sido que el mismo tema de la programación de la cooperación técnica externa para proyectos regionales --al menos aquella brindada por la Organización de las Naciones Unidas-- ha sido objeto de atención por parte de los gobiernos en foros latinoamericanos y mundiales (incluyendo la propia Asamblea General de la ONU), con propuestas sobre la mejor forma de brindar participación a las partes interesadas en el ejercicio de programación.

Felizmente, los Gobiernos del Istmo Centroamericano han decidido reexaminar este tema, a la luz de un conjunto de resoluciones emitidas recientemente por la Reunión de Directores y Ministros de Planificación de Centroamérica y Panamá. En atención a uno de los puntos de dichas resoluciones,<sup>1/</sup> y en cumplimiento de sus atribuciones normales en su calidad de Secretaría del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano,<sup>2/</sup> la subsección de la CEPAL en México ha preparado esta nota de carácter informativo, que culmina con una propuesta que trata de recoger las diversas resoluciones y acuerdos adoptados en distintos foros, tendientes a introducir mayor racionalidad y sistematización en la programación y el aprovechamiento de la cooperación técnica internacional en apoyo a actividades regionales en el Istmo Centroamericano.

<sup>1/</sup> Punto tercero, Resolución No. 4, adoptada en Guatemala el 8 de agosto de 1980.

<sup>2/</sup> Una de cuyas tareas, según su reglamento, es "orientar y encauzar la utilización de ayuda técnica en las materias atinentes a la integración de las economías centroamericanas".

...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...

...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...

...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...  
...the ... of ...

...the ... of ...

## INTRODUCCION

En las distintas etapas que comprende el otorgamiento de cooperación técnica internacional para el proceso de integración centroamericana, aquella relacionada con la identificación de proyectos y el establecimiento de prioridades es, quizá, aquella en la que se hace más evidente la carencia de algún tipo de ordenamiento y sistematización.

Esta situación encuentra explicación en varios factores, que serán mencionados más adelante, pero baste indicar aquí que éstos no parecen, en las circunstancias actuales, ser susceptibles de someterse a una solución inmediata y global. No obstante, debe advertirse que estos factores no parecen haber sido capaces, hasta ahora, de impedir que la cooperación técnica internacional, sobre todo la otorgada por las agencias de las Naciones Unidas, desempeñe el papel catalítico y sustentador de las actividades regionales en Centroamérica que tradicionalmente le ha correspondido.<sup>3/</sup> Lo cierto es que a pesar de las dificultades a las que se ha enfrentado el proceso centroamericano de integración --particularmente las actividades tendientes a su reestructuración global-- la interdependencia intrarregional ha demostrado una vitalidad capaz de trascender tales dificultades, hecho respecto al cual la cooperación técnica internacional no ha sido de ninguna manera ajena.

En este contexto anormal, pero dotado de cierta vitalidad --y recientemente agudizado por la turbulencia política-- los esfuerzos tendientes a impulsar el proceso de integración centroamericana continúan desplegándose con el apoyo a menudo decisivo de la cooperación técnica internacional. Es más, podría dudarse que muchos de estos esfuerzos hubiesen podido llevarse a cabo de no haber contado con dicho apoyo. Así, el otorgamiento de cooperación técnica para el proceso de integración de Centroamérica --y para las vinculaciones económicas de los países centroamericanos con Panamá-- continúa desempeñando un papel catalítico y sustentador de la interdependencia económica en la región.

<sup>3/</sup> Si bien, para el PNUD, un proyecto regional de cooperación técnica no necesariamente debe apoyar actividades integradoras, sería de esperar que en el contexto sub-regional a que alude esta nota la mayoría de esos recursos se orientarán para impulsar el proceso de integración Centroamericana.

Por consiguiente, esta situación tampoco debería impedir que se continúen realizando aquellos esfuerzos que sean factibles, mientras persistan las dificultades aludidas, tendientes al señalamiento de las prioridades regionales a las cuales deberían asignarse los recursos provenientes de la cooperación técnica internacional, con el objetivo de que éstos sigan teniendo el carácter decisivo mencionado. Indudablemente, tal selección de prioridades debería de ocurrir en forma más sistemizada en un contexto de mayor normalidad, como en efecto ya ha sido planteado en algunas ocasiones.<sup>4/</sup>

Por ello, en las circunstancias actuales, no debería desestimarse cualquier esfuerzo que, por lo menos, intente el establecimiento de algunas prioridades en este campo. Lo anterior adquiere especial relevancia en el momento que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encuentra iniciando la programación de sus recursos para actividades regionales correspondientes al quinquenio 1982-1986, con el propósito de presentar una propuesta de áreas prioritarias a la consideración de los gobiernos de América Latina para su aprobación a principios del próximo año, durante la decimonovena reunión plenaria de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a celebrarse en Montevideo, Uruguay.

Los países del Istmo Centroamericano podrían aprovechar esta ocasión para reexaminar los procedimientos de que disponen a nivel de la subregión a manera de participar ventajosamente en el ejercicio de programación latinoamericana que se avecina, y para ganar experiencias en el campo de la programación de la cooperación externa en apoyo a actividades regionales. En este ejercicio habrán de participar gobiernos, entidades donadoras, e instituciones de la integración centroamericana, ya que sólo con el concurso de todos se podrá llegar a un mínimo de coherencia en la asignación de recursos para esos proósitos.

<sup>4/</sup> Véase, por ejemplo: CEPAL, Algunas consideraciones sobre la cooperación técnica internacional dirigidas a fortalecer el proceso de integración económica centroamericana (E/CEPAL/CCE/389) noviembre de 1977; así como: Apreciaciones adicionales sobre el otorgamiento de cooperación técnica internacional para el proceso de integración centroamericana. (E/CEPAL/CCE/389/Add.1) junio de 1978.



Debe indicarse, además, que la coyuntura actual no es precisamente favorable para los países de América Latina en lo concerniente al monto de recursos que le serán asignados por el PNUD para el próximo quinquenio, en vista de la creciente asignación que se ha hecho a otras regiones, como por ejemplo África y Asia.<sup>5/</sup> Lo anterior significa que, en la actualidad, se deberá ser lo más cuidadoso posible, en cuanto a la selección de prioridades, para poder utilizar con mayor eficiencia los recursos regionales relativamente más escasos de que se dispone.

El presente documento tiene por objeto servir de base a la próxima discusión que tendrá lugar en el seno del Comité de Cooperación Técnica del Istmo Centroamericano --órgano técnico asesor de la reunión de organismos de planificación del Istmo creado por éstos en enero de 1980-- en torno al tema de la identificación de áreas prioritarias y de la programación de la cooperación técnica. Consta de dos partes: la primera, analiza brevemente la situación actual relacionada con el otorgamiento de cooperación técnica internacional para proyectos regionales en los países del Istmo Centroamericano; mientras que la segunda contiene algunas sugerencias respecto a los procedimientos que deberían cumplirse con el propósito de que pueda alcanzarse en esos países un consenso entre todas las partes interesadas, que pueda servir de base para un planteamiento conjunto de las actividades subregionales del PNUD en el Istmo Centroamericano dentro del marco de su programa regional para América Latina correspondiente al quinquenio 1982-1986.

<sup>5/</sup> Por ejemplo, bajo los criterios del PNUD, los países de menor desarrollo relativo obtienen proporciones cada vez más crecientes de los fondos, en tanto que aquellos cuyos ingresos por habitante superan los 500.00 dólares --entre ellos la mayoría de los países latinoamericanos-- reciben porcentajes decrecientes. El propio PNUD ha señalado que durante el próximo quinquenio 1982-1986, América Latina recibirá sólo 11% de sus fondos, comparado con 37.8% y 39.7% para África y Asia respectivamente. Véase: CEPAL, Informe sobre la reunión de coordinación latinoamericana para el Consejo de Administración del PNUD (Naciones Unidas, Nueva York, 6-8 de febrero de 1980), 12 de febrero de 1980.

1. El marco actual de la cooperación técnica internacional para proyectos regionales en el Istmo Centroamericano

El otorgamiento de cooperación técnica para proyectos regionales en el Istmo Centroamericano ha venido adoleciendo de una falta considerable de sistematización. En ocasión anterior se ha señalado que varios factores han incidido en esta situación, a distintos niveles.<sup>6/</sup>

En efecto, la anormalidad prevaleciente en el proceso de integración de la subregión, desde hace una década, ha impedido que estas actividades se desenvuelvan conforme a una mayor racionalidad. De otra parte, al nivel de las instituciones regionales el propio carácter descentralizado de la evolución institucional del proceso de integración también ha impedido volver a los procedimientos relativamente más fluidos y simples que prevalecieron durante las primeras dos décadas de existencia del proceso. Igualmente, la ampliación en la cobertura del proceso de integración hacia diversas actividades conjuntas, ha aumentado considerablemente el número de dependencias gubernamentales involucradas en actividades integracionistas. Hoy en día, por ejemplo, estas actividades ya no quedan, como antaño, bajo la esfera de responsabilidades casi exclusiva de los Ministerios de Economía. Para no mencionar sino unas cuantas de estas dependencias participantes en dichas actividades conjuntas, recuérdese, por ejemplo, que los bancos centrales, los institutos de electrificación, las direcciones de aeronáutica civil, los Ministerios de Agricultura y los Organismos de Planificación participan en diferentes esfuerzos de carácter subregional. A todos estos factores debe agregarse el hecho de que, a lo largo de la existencia del proceso de integración centroamericana, ha ido surgiendo un número cada vez mayor de agencias otorgantes de cooperación técnica para proyectos regionales, las cuales frecuentemente han venido a introducir, a falta de una sistematización, sus propios criterios y procedimientos.

6/ Un tratamiento más extenso de estos factores, del que se hace en el presente trabajo, puede encontrarse en: CEPAL, Apreciaciones adicionales sobre el otorgamiento de cooperación técnica internacional para el proceso de integración centroamericana (E/CEPAL/CCE/389/Add.1), junio de 1978, pp. 8-13.

Simultáneamente, los organismos de planificación han afirmado internamente su papel de entes coordinadores de la cooperación técnica que se otorga para la ejecución de los planes nacionales de desarrollo en cada uno de los Estados del Istmo. Con tal carácter, estos organismos también han principiado a reclamar, justificadamente, una mayor participación en las actividades tendientes a la aprobación de proyectos regionales susceptibles de recibir cooperación técnica. Ello se debe, en gran parte, a la necesidad creciente que se plantea de compatibilizar las actividades regionales con las prioridades que se indican en cada uno de los planes nacionales de desarrollo. Debe indicarse que anteriormente esta necesidad no se planteaba en los mismos términos, debido al escaso desenvolvimiento de las tareas de planificación en el seno de cada uno de los gobiernos del Istmo.

En efecto, los Ministros y Directores de Planificación de Centroamérica y Panamá se reunieron en forma errática durante la década de los sesenta.<sup>7/</sup> Esta situación empezó a cambiar, hace algunos años, a medida que el papel de dichas dependencias se consolidó internamente.

Así, en su reunión celebrada en San José, Costa Rica, del 28 al 30 de noviembre de 1977, los Ministros de Planificación de Centroamérica y Panamá decidieron institucionalizar una reunión anual, dotándola de su propia secretaría. En aquella ocasión, se señaló que uno de los fines de dicha reunión era: "velar por el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica en proyectos regionales".<sup>8/</sup> En ese orden de ideas, en la reunión celebrada por los ministros, el 18 y 19 de enero del presente año, también en San José, éstos decidieron institucionalizar la reunión de directores de cooperación técnica "como órgano técnico asesor en materia de cooperación técnica regional y subregional". Además, le encargaron a esta última el diseño de "mecanismos eficaces y eficientes

<sup>7/</sup> Dos fueron las reuniones celebradas en dicha época. Véase: SIECA, Informe de la Primera Reunión de Directores de Organismos de Planificación (San José, Costa Rica, 16 a 19 de noviembre de 1964) (I-154 A), SIECA, Informe de la Segunda Reunión de Directores de Planificación (Guatemala, Guatemala, 17 a 21 de agosto de 1965) (SIECA/REDIP-II/2), Guatemala, 21 de agosto de 1965.

<sup>8/</sup> Presidencia de la República, Oficina de Planificación y Política Económica, Conferencia anual de Ministros de Planificación de Centroamérica y Panamá (San José, Costa Rica, 30 de noviembre de 1977).

para el logro de una adecuada participación de los entes nacionales de la cooperación técnica en la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos regionales y subregionales pertinentes para el Istmo Centroamericano, a fin de que sean congruentes con los respectivos planes nacionales de desarrollo".<sup>9/</sup> Finalmente, en las reuniones de los Ministros de Planificación, celebradas en Tegucigalpa el 12 y 13 de junio y en Guatemala el 8 de agosto del corriente año, los Ministros de Planificación acordaron algunas normas de funcionamiento de este órgano técnico asesor en materia de cooperación técnica regional y subregional, habiéndolo dotado de una secretaría ejecutiva, la cual le corresponde a la unidad de cooperación técnica del organismo de planificación que esté actuando como Presidente pro tempore de la Reunión de Ministros de Planificación.<sup>10/</sup>

En síntesis, en el seno de cada uno de los gobiernos del Istmo, un número cada vez mayor de dependencias se ha visto involucrado en actividades regionales, mientras que simultáneamente los Ministerios o Secretarías de Planificación han estado tratando de desempeñar el mismo papel, respecto a los proyectos regionales, que les ha correspondido en materia de cooperación técnica a nivel nacional. Con ello, en cierta forma, el procedimiento de aprobación gubernamental de los proyectos regionales ha venido a complicarse aún más, ya que ninguno de los organismos de planificación, individualmente considerado, tiene la óptica de las prelaaciones para la región en su conjunto.

Los propios Ministros de Planificación han reconocido que ambos contextos --el nacional y el regional-- son cualitativamente distintos y que, por consiguiente, el otorgamiento de la cooperación técnica regional no puede someterse a los mismos procedimientos que la nacional. Este reconocimiento de la especificidad propia de cada contexto condujo a que los Ministros de Planificación, en la misma resolución en la que aprobaron las

<sup>9/</sup> Resolución No. 3-80, en Informe de la Reunión de Ministros y Secretarías de Planificación del Istmo Centroamericano (San José, Costa Rica, 18 y 19 de enero de 1980), pp. 8-10.

<sup>10/</sup> Véase la resolución No. 6, aprobada por la reunión de Titulares de los Organismos Centrales de Planificación del Istmo Centroamericano, en Guatemala el 8 de agosto del corriente año, la cual enmienda la aprobada en el mismo sentido por la reunión celebrada en Tegucigalpa el 12 y 13 de junio del corriente año.

normas de funcionamiento del Comité de Cooperación Técnica del Istmo Centroamericano, reconocieran la necesidad de que éste coordine sus actividades, por una parte, con las instituciones de la integración centroamericana, y por otra, con los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores de sus respectivos países. En cuanto al primer aspecto, la resolución No. 6 de los Ministros de Planificación, ya citada, dice textualmente:

"TERCERO: El Comité se coordinará con la Comisión Interinstitucional, establecida para el cumplimiento de las decisiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, cuando dicha Comisión aborde los temas relacionados con el análisis, formulación y aprobación de proyectos de cooperación técnica de integración centroamericana.

"CUARTO: El Comité, en base a la coordinación que establezca con la Comisión Interinstitucional, apoyará los requerimientos de cooperación técnica de los Organismos de Integración, y a la vez buscará la complementariedad y compatibilidad de los proyectos regionales y subregionales con los nacionales."

O sea, los Ministros de Planificación del Istmo, en efecto, están reclamando una mayor participación en el otorgamiento de cooperación técnica para proyectos regionales, sobre todo en lo concerniente a la compatibilización de éstos con las prioridades y los proyectos regionales, pero a la vez reconocen que esta compatibilización debe ocurrir en forma coordinada con las instituciones de la integración centroamericana.

En la misma resolución citada los Ministros de Planificación se hacen cargo del hecho que también debe existir otro nivel de coordinación, además del ya mencionado con las instituciones regionales, hacia el interior de cada gobierno. Tradicionalmente la problemática relacionada con la integración económica centroamericana ha sido abordada por los Ministerios de Economía mientras que el papel de canal de comunicación oficial con las agencias otorgantes de cooperación técnica lo han desempeñado los Ministerios de Relaciones Exteriores; con ese propósito señalaron:

"SEXTO: Los titulares de los organismos centrales de Planificación se comprometen a obtener el acuerdo de los señores Ministros de Economía y de Relaciones para dar al Comité la necesaria capacidad de acción en la coordinación de los esfuerzos nacionales y regionales de cooperación técnica internacional."

A la luz de las decisiones recientes mencionadas de los Ministros de Planificación, puede afirmarse que éstas contribuyen a resolver algunos de los problemas que se presentaban en cuanto al otorgamiento de cooperación técnica para proyectos regionales a nivel gubernamental, especialmente en lo concerniente a la compatibilización de las prioridades regionales con las establecidas en los planes nacionales de desarrollo, aunque quedarían por definirse los procedimientos y mecanismos para darle una instrumentación efectiva a dicha resolución.

Antes de examinar posibles procedimientos y mecanismos, sin embargo, conviene tomar en cuenta otros aspectos relacionados con la cooperación técnica regional a nivel latinoamericano. Por ejemplo, con motivo de que el PNUD se encuentra elaborando el tercer ciclo de la programación de sus recursos correspondiente al quinquenio 1982-1986, se han adoptado algunas decisiones relacionadas con la identificación e iniciación de actividades regionales (latinoamericanas).

En primer término, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó una resolución tendiente a "asegurar la participación equitativa, plena y efectiva de los países en desarrollo en todas las decisiones adoptadas en el sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo y la cooperación económica internacional".<sup>11/</sup> En la misma resolución la Asamblea "subraya la necesidad de adoptar medidas más vigorosas para permitir que las comisiones regionales desempeñen plenamente su función como centros principales de desarrollo económico y social general para sus regiones respectivas dentro del sistema de las Naciones Unidas". Asimismo, le "pide al Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que, en cooperación con los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales, prepare propuestas para aumentar la participación colectiva de los países de cada región en la identificación y la iniciación de proyectos y actividades regionales, así como la determinación de prioridades para programas multinacionales".

<sup>11/</sup> Se trata de la resolución 34/206, "Aplicación de la sección IV del anexo de la resolución 32/197 de la Asamblea General sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas". Adoptada en la 109a. sesión plenaria del 19 de diciembre de 1979. El texto puede consultarse en: Resoluciones y decisiones (18 de septiembre de 1979 - 7 de enero de 1980). Suplemento No. 46 (A/34/46) (Nueva York, Documentos oficiales, 1980), pp. 166-167.

En atención a este mandato de la Asamblea General, el Administrador del PNUD ha preparado una propuesta para "que se establezca un nuevo proceso de consulta a fin de promover la participación colectiva de los países en desarrollo en la determinación de prioridades regionales para los programas regionales del tercer ciclo y en la identificación e iniciación de proyectos y actividades regionales".<sup>12/</sup> Se considera pertinente detenerse a describir algunos de los elementos de esta propuesta de procedimiento, especialmente los concernientes al de consulta propiamente dicho. En este sentido, el Administrador del PNUD ha sugerido que se informe "a los gobiernos, las comisiones regionales, las agrupaciones intergubernamentales regionales y subregionales y los organismos, acerca del ciclo de programación propuesto para la preparación de los programas regionales del tercer ciclo y se les pedirá que comuniquen sus puntos de vista en relación con las prioridades para los programas". Luego, "a fin de lograr la participación colectiva de los gobiernos en la determinación definitiva de prioridades en relación con los distintos aspectos especificados anteriormente, el Administrador, en colaboración con los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales, convocará a una reunión especial de los gobiernos en cada una de las zonas que abarcan los programas regionales a fin de considerar y examinar el proyecto de programa preparado por el Administrador".

El procedimiento de consultas propuesto por el Administrador consta, entonces, de dos etapas. La primera, corresponde a la recepción de las opiniones de los interesados --gobiernos, comisiones regionales, agrupaciones e instituciones regionales-- respecto a las prioridades para los programas regionales. La segunda etapa consiste en la consulta con los gobiernos, una vez que el proyecto de programa haya sido elaborado. Se tiene entendido que en América Latina la primera etapa deberá cumplirse durante la celebración del decimonoveno período de sesiones de la CEPAL en Montevideo, Uruguay, en abril del próximo año. O sea, todavía queda tiempo para que en los países del Istmo Centroamericano se inicie un intenso período de consultas que culmine en la presentación de un planteamiento

<sup>12/</sup> Administrador del PNUD, Examen de las prácticas actuales y de las propuestas para intensificar la participación colectiva de los países en desarrollo en la determinación de las prioridades para los programas multinacionales y en la identificación e iniciación de proyectos y actividades regionales (DP/435), 13 de marzo de 1980.

conjunto, que recoja la opinión de los gobiernos y de las instituciones regionales, para que se tome en cuenta por la Administración del PNUD al momento de elaborar el proyecto de programa regional latinoamericano.

Los Ministros de Planificación del Istmo Centroamericano, en atención al tiempo disponible, ya dieron los primeros pasos tendientes a la elaboración de dicho planteamiento conjunto, al decidir que en la próxima reunión del Comité de Cooperación Técnica del Istmo Centroamericano se discuta sobre la elaboración de "un documento que incluya, entre otros aspectos, el programa de cooperación técnica subregional vigente, los criterios que deben privar en la selección de proyectos subregionales y las prioridades sectoriales de la subregión para el período 1982-1986".<sup>13/</sup> Asimismo, como ya quedó señalado, en dicha resolución instruyen al Comité para que "coordine sus actividades con la Comisión Interinstitucional de los Organismos de Integración y con la subsede de la CEPAL en México, en su calidad de secretaria de dicha Comisión, a efecto de que los sectores de interés común y prioritarios para los países del Istmo que se definan, satisfagan los objetivos de desarrollo del Istmo, aprovechando para ello uno de sus principales instrumentos como lo es el proceso de integración".

En síntesis, las decisiones adoptadas recientemente tanto en el seno de las Naciones Unidas como en varios foros subregionales del Istmo Centroamericano contienen muchos elementos confluyentes. La principal coincidencia en las resoluciones antes citadas de la Asamblea General y de las últimas reuniones de los Ministros de Planificación del Istmo Centroamericano consisten en dar a los países una mayor participación en todo el proceso de programación de la cooperación técnica regional, al menos aquella del PNUD. De llevarse a la práctica las intenciones expresadas en estas últimas resoluciones, la subregión centroamericana podría cumplir cuatro objetivos muy importantes, a saber: 1) darle contenido real y efectivo a la Resolución 34/206 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; 2) procurar una creciente participación de la subregión en los cada vez menores recursos regionales que el PNUD asignará a América Latina, al presentar una posición conjunta y decisiva en los foros

<sup>13/</sup> Se trata de la Resolución No. 4 adoptada por los Ministros de Planificación en la reunión celebrada en Guatemala el 8 de agosto de 1980.



regionales; 3) contribuir a que los proyectos de cooperación técnica regional y aquellos de carácter nacional se complementen y apoyen mutuamente, y 4) que los escasos recursos asignados a proyectos y programas subregionales se empleen en la forma más eficiente posible, en función de claras prioridades, y en apoyo al proceso de integración centroamericana y de cooperación entre los países del Istmo Centroamericano.

Con todo, el cumplimiento del conjunto de resoluciones antes aludidas --tanto de la Asamblea General de la ONU como de los Ministros de Planificación del Istmo Centroamericano-- no será fácil, por cuanto involucra muchos actores --gobiernos y, dentro de éstos, diversas dependencias; instituciones de la integración centroamericana; organismos de las Naciones Unidas y agencias donadoras-- y porque, al no existir un plan de desarrollo regional, cualquier proceso de jerarquización de proyectos necesariamente será imperfecto.

No obstante lo anterior, claramente, lo que corresponde es que los interesados en el tema se pongan de acuerdo para poner en práctica procedimientos expeditos que les permitan elaborar un planteamiento conjunto, por lo menos, en lo que respecta a la programación de los recursos del PNUD. Este ejercicio circunscrito a una sola fuente de cooperación técnica para proyectos regionales --por cierto, la más importante-- seguramente podrá servir de precedente a esfuerzos ulteriores de mayor sistematización que abarquen a las demás agencias que actúan en la subregión.

Con este propósito, a continuación se presenta una propuesta de procedimiento para la elaboración de un planteamiento conjunto del Istmo que pueda ser presentado oportunamente al PNUD para que lo tome en consideración en la programación del tercer ciclo, correspondiente al quinquenio 1982-1986.

2. Propuesta de procedimiento para la elaboración coordinada de un planteamiento centroamericano

Tres son las etapas que debería comprender el procedimiento de elaboración de un planteamiento conjunto de los países del Istmo Centroamericano respecto a las prioridades a las cuales habrán de asignarse los recursos de la cooperación otorgada por el PNUD. La primera debería abarcar la identificación de áreas prioritarias y de ser posible de ideas generales sobre proyectos regionales, así como la compatibilización de éstos con las prioridades contenidas en los planes nacionales de desarrollo. La segunda debería corresponder a la aprobación gubernamental, a nivel ministerial, de las prioridades así identificadas, con la participación de las dependencias involucradas tanto en la integración regional como en la planificación del desarrollo. La tercera y última debería consistir en la presentación del planteamiento conjunto elaborado en las dos etapas anteriores a la administración del PNUD a manera de que ésta se tome en consideración en la elaboración del programa regional (latinoamericano) para el próximo quinquenio. A continuación se presentan algunas consideraciones sobre cada una de estas etapas.

a) Etapas de identificación

Una de las perspectivas en las que debería apoyarse la identificación de prioridades regionales es la de la subregión como un todo. Es decir, en esta etapa deben ponderarse las actividades desde el punto de vista de los beneficios que sean capaces de generar para el conjunto de países del Istmo Centroamericano y no para alguno de sus componentes individualmente considerados. Esta perspectiva sólo la pueden aportar las instituciones regionales, las cuales responden a los intereses de los gobiernos participantes.<sup>14/</sup> Sin embargo, esta no debería ser la única perspectiva, dado que ello no asegura, necesariamente, que la misma tenga en cuenta la opinión de todos y cada uno de los gobiernos de la subregión. Para ello, y tal como lo han reconocido los propios Ministros de Planificación, las iniciativas identificadas desde la perspectiva de la subregión como un todo,

<sup>14/</sup> Esta afirmación sólo es parcialmente cierta para el caso de Panamá, ya que ese país pertenece únicamente a algunas de las instituciones regionales y, desde luego, no ha sido miembro del Mercado Común Centroamericano.

deben elaborarse en estrecha consulta y teniendo en cuenta las prioridades nacionales contenidas en los planes nacionales de desarrollo. De lo contrario, se corre el riesgo que puedan identificarse algunas actividades regionales que pudiesen contradecir en la práctica las prioridades nacionales establecidas en los planes; igualmente riesgoso sería que los gobiernos individualmente considerados procedieran a trasladar, sin mediación alguna, sus propias prioridades al plano regional. A lo que debe aspirarse, entonces, es a que sin que se vea coartada la capacidad de iniciativa, tanto de los propios gobiernos de la subregión, como de las instituciones regionales, tenga lugar un proceso iterativo de compatibilización en el que participen activamente ambos actores. O sea, las iniciativas pueden emanar de cualquiera de ellos, pero debe permitirse que éstas sean mutuamente compatibilizadas.

Para ello debería existir una secretaría técnica capaz de recoger las opiniones de los gobiernos y de las instituciones, y de elaborar una propuesta que las compatibilice en forma coherente, de modo que esa propuesta pudiese ser discutida y aprobada conjuntamente por el Comité de Cooperación Técnica del Istmo Centroamericano y las instituciones de la integración centroamericana. Ese papel de secretaría podría desempeñarlo la Comisión Interinstitucional para el cumplimiento de las Resoluciones del CCE a la cual alude la resolución ya citada de los Ministros de Planificación. Dicha Comisión se concibió como un grupo de trabajo, coordinado por la subse de la CEPAL en México,<sup>15/</sup> la cual podría facilitar el proceso iterativo antes mencionado entre las instituciones miembros de la Comisión y los gobiernos.

El proceso de consultas debería culminar en un consenso entre ambas partes, que a la vez podría traducirse en una propuesta que contenga, como

15/ Creada por resolución 164 (X/CCE) de mayo de 1975. Participan en ella los ejecutivos del más alto nivel del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA); los directores del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP); del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI); y el Secretario General de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

lo han demandado los propios Ministros de Planificación, "los criterios que deben privar en la selección de proyectos subregionales y las prioridades sectoriales de la región para el período 1982-1986.<sup>16/</sup>

Debe señalarse que nunca antes en Centroamérica ha sido posible proceder a la identificación de proyectos regionales en forma que compatibilice desde esta etapa incipiente los criterios de las instituciones con los de los entes planificadores de cada uno de los gobiernos. Ello se debía a que estos últimos no habían institucionalizado una reunión de dependencias que pudiesen servirle de contrapartida a las instituciones regionales en esta tarea. Las resoluciones tantas veces citadas de los Ministros de Planificación ahora ofrecen la oportunidad de iniciar este procedimiento de coordinación entre ambos, que culminaría en la elaboración de una propuesta dirigida al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Convendría que en la elaboración de esa propuesta se incluyeran: la enumeración de un conjunto de criterios para identificar proyectos prioritarios regionales; un listado de áreas prioritarias y de posibles proyectos regionales en cada una de ellas, así como un procedimiento expedito para poder agregar nuevas iniciativas o reordenar las prioridades conforme lo aconsejen las circunstancias. Debe señalarse que este último ingrediente aparece como esencial, cuando se considera que el período de vigencia de las prioridades sería, conforme lo demanda la programación del PNUD, de un quinquenio y que en este lapso no debería coartarse el surgimiento de nuevas prioridades nacidas en las cambiantes circunstancias derivadas de la dinámica de la integración y del desarrollo de los países de la subregión.

Por último, cabe advertir que las instituciones centroamericanas se encuentran, afortunadamente, provistas de iniciativas en materia de identificación de áreas prioritarias y de proyectos regionales en cada una de ellas. En efecto, esta ha sido una de las preocupaciones centrales de la Comisión Interinstitucional para el cumplimiento de las Resoluciones del CCE. El propósito original, en torno al cual se procedió al señalamiento de áreas prioritarias y a la identificación de proyectos regionales en el seno de esa Comisión consistió en que las instituciones participantes

<sup>16/</sup> Inciso primero de la Resolución No. 4, adoptada por los Ministros de Planificación del Istmo Centroamericano en Guatemala, el 8 de agosto de 1980.

quisieron estar preparados para la eventualidad de que los gobiernos centroamericanos decidieran poner en práctica lo que se denominó, en aquella ocasión, un "plan de acción de corto plazo para la integración". Habiéndose indicado en la misma oportunidad que dicha propuesta debería contener "elementos susceptibles de llevarse a cabo aun sin cambios en el ordenamiento jurídico del proceso".<sup>17/</sup> Este conjunto de áreas y proyectos identificado por la Secretaría de la Comisión Interinstitucional, en consulta con todas las entidades que participan en ella, no abarca todas y cada una de las tareas de dichas instituciones, porque ello sería, de cierta manera, inhibitorio de las ventajas de la descentralización institucional, en cuanto a que ésta permite el surgimiento, sin trabas, de diversas iniciativas.

b) Etapa de aprobación

De llegarse a alcanzar un consenso entre la Comisión Interinstitucional y el Comité de Cooperación Técnica del Istmo, el siguiente paso podría consistir en obtener la aprobación de la propuesta al más alto nivel gubernamental, en este caso el nivel ministerial. En ese ejercicio deberían participar las dependencias encargadas, por una parte, de la planificación del desarrollo, y por la otra, de la problemática de la integración económica centroamericana; es decir, los Ministros de Planificación y de Industria y Economía, respectivamente.

Hasta ahora, en Centroamérica no se ha celebrado una reunión en la que participen ambas dependencias gubernamentales. Quizás ello se debe a la ausencia de circunstancias más normales que hubieran permitido satisfacer plenamente una necesidad sentida en diversas instancias nacionales y regionales.<sup>18/</sup> Sin embargo, no existe motivo que impida un encuentro

17/ CEPAL, Informe de la séptima reunión de la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Guatemala, 13 de marzo y Tegucigalpa, 26 de marzo de 1979) (E/CEPAL/CCE/391), abril de 1979, p. 4.

18/ Una sugerencia en este sentido fue planteada hace ya algún tiempo, en: CEPAL, Apreciaciones adicionales sobre el otorgamiento de cooperación técnica internacional para el proceso de integración centroamericana (E/CEPAL/389/Add.1) junio de 1978, pp. 19-21.

de esta naturaleza, reconociéndose que se trata de un mecanismo provisional y transitorio, en espera de que se den en Centroamérica circunstancias de mayor normalidad que permitan institucionalizar mecanismos más adecuados y estables en el marco de un proceso integrador reestructurado.

El tema del otorgamiento de cooperación técnica internacional para actividades regionales demanda, en efecto, la participación de las dos dependencias mencionadas, por lo menos en lo que se refiere a sus aspectos sustantivos.<sup>19/</sup> En Centroamérica este tema ya no queda dentro de la esfera de responsabilidades casi exclusiva de una sola dependencia gubernamental. En la actualidad, el interés por el mismo se encuentra compartido por los Ministerios de Economía --por ser las entidades a las que tradicionalmente les ha correspondido encargarse de la problemática de la integración económica-- y los Ministerios o Secretarías de Planificación, por el papel central que desempeñan en la coordinación de la cooperación técnica internacional que se otorga para los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Por esta razón, lo que se propone es que el documento que contenga la propuesta de prioridades y de proyectos regionales que se identificaría en la etapa anteriormente descrita, sea elevado para su aprobación, a una reunión conjunta de ambas dependencias. Un foro en cuyo seno podría celebrarse un encuentro de esta naturaleza es el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE).

Varios factores apuntan hacia la conveniencia de que sea en el seno del CCE donde los gobiernos del Istmo se reúnan para discutir el tema. En primer término, dentro de las atribuciones del CCE se encuentra la de:

<sup>19/</sup> La alusión que hace el punto sexto de la Resolución No. 6, aprobada por los Ministros de Planificación en Guatemala el 8 de agosto de 1980 a la coordinación con los Ministros de Relaciones Exteriores, no corresponde a esta etapa. Más bien se refiere al papel que estos últimos desempeñan como canales de comunicación formal entre las agencias internacionales otorgantes de cooperación técnica y los gobiernos recipientes, la cual tiene lugar una vez que los proyectos específicos ya han sido aprobados.

"c) Orientar y encauzar la utilización de ayuda técnica en las materias atinentes a la integración de las economías centro-americanas; coordinar las solicitudes de asistencia técnica que en estas materias resuelvan presentar los gobiernos; velar por el debido desarrollo y ejecución de las tareas de los técnicos, y conocer de los informes y estudios que éstos presenten. <sup>20/</sup>

En segundo lugar, se encuentra el hecho de que en el CCE participa el Gobierno de Panamá. En efecto, algunos años después de su creación, el CCE acordó invitar a dicho Gobierno "para que participe en todas sus actividades como si fuera miembro del mismo." <sup>21/</sup> Con ello podrá abarcarse el caso de aquellos proyectos regionales en los que este último gobierno participa activamente, tales como el de interconexión eléctrica del Istmo, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, o el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.

En tercer lugar, la composición de las delegaciones nacionales que participan en las reuniones del CCE está prevista de manera flexible, como para comprender, por lo menos a las dos dependencias gubernamentales que deberían aprobar la propuesta de prioridades y de proyectos regionales que se elaboraría en la etapa anteriormente descrita. <sup>22/</sup> Así también podría atenderse el hecho de que en algunos gobiernos centroamericanos, recientemente, las responsabilidades en materia de integración se encuentran compartidas entre el Ministerio de Industria y el de Comercio Exterior, como es el caso en el Gobierno de Nicaragua.

<sup>20/</sup> Resolución 11 (AC.17), aprobada en Tegucigalpa el 27 de agosto de 1952.

<sup>21/</sup> Resolución 80 (CCE) "Incorporación de Panamá al Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano". Aprobada en San José, Costa Rica el 1 de septiembre de 1959.

<sup>22/</sup> De conformidad con el artículo 2 del Reglamento del CCE participan en él los Ministros de Economía "con carácter ex-oficio", aunque quedó previsto en el mismo artículo, que pueden participar "los demás Ministros de Estado que los respectivos gobiernos decidan acreditar como miembros." Véase la resolución 25 (AC.17) aprobada por el CCE en San José, Costa Rica, el 16 de octubre de 1953.

Por último, recuérdese que el CCE es un organismo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina, con lo cual, además de cumplir el papel formal de aportar una instancia gubernamental para conocer propuestas referidas a la subregión que comprende el Istmo Centroamericano, también cumple con las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU en el sentido de que la programación de la cooperación técnica regional del PNUD se elabore en consulta con las comisiones regionales. En otras palabras, las decisiones adoptadas por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano pueden tener un doble tránsito: hacia el interior de los gobiernos de la región, y hacia el interior del ordenamiento institucional de la Organización de las Naciones Unidas.

Por todas las razones anotadas, se estima que el CCE podría ser el foro más apropiado para cumplir la segunda etapa del procedimiento aquí propuesto.

c) Etapa de presentación

Una vez que el CCE, integrado por los ministros responsables de la Integración Económica Centroamericana y los de Planificación, le hubiese otorgado su aprobación a la propuesta de áreas prioritarias y de proyectos regionales, ésta debería ser transmitida al PNUD para que dicho organismo la tome en consideración en la elaboración de su proyecto de programa para el quinquenio 1982-1986.

Debe indicarse que el cumplimiento de las tres etapas antes señaladas no debería durar más allá de enero del próximo año para cumplir con el programa de actividades del propio PNUD, que, como ya quedó señalado, llevaría su propuesta de las áreas prioritarias para el programa (latinoamericano) a la reunión de la CEPAL, a celebrarse en Montevideo, en abril de 1981.

Estos son, a grandes rasgos, los elementos constitutivos del procedimiento para aprobar la propuesta que permita asegurar la participación de los gobiernos y de las instituciones regionales del Istmo Centroamericano en la programación del PNUD. De estar de acuerdo con éstos, los integrantes del Comité de Cooperación Técnica del Istmo Centroamericano deberían proceder a instruir a la Comisión Interinstitucional para el seguimiento de las resoluciones del CCE, para que se inicie el procedimiento aquí propuesto que culminaría en un planteamiento a someterse al CCE. Se estima que esta decisión podría recibir la ratificación de los Ministros de Planificación de los países del Istmo Centroamericano durante su próxima reunión.



