NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/CCE/L.411
3 de marzo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL
ISTMO CENTROAMERICANO

MEMORANDUM DIRIGIDO A LOS MIEMBROS DEL COMITE COORDINADOR INTERGUBERNAMENTAL DEL GRUPO DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL ISTMO CENTROAMERICANO

(Nota de Secretaría)

82-3-140

MEMORANDUM

1. Sería redundante examinar una vez más la secuencia de los acontecimientos que llevaron a diversas autoridades de los gobiernos del Istmo Centroamericano a proponer el establecimiento del llamado "Grupo de Cooperación para el Desarrollo Económico y Social del Istmo Centroamericano", ya que son bien conocidos por las personas a quienes va dirigida esta nota.[1/] En cambio resulta útil hacer hincapié en los objetivos que se perseguían con esa iniciativa.

2. Como se recordará, durante el primer semestre de 1981 confluyeron dos fenómenos distintos, pero íntimamente vinculados:[2/] a) el rápido y marcado deterioro de las economías y las secuelas de esa situación sobre los programas de desarrollo de los respectivos gobiernos, por un lado, y el comercio intrarregional, por el otro, y b) el surgimiento de varias iniciativas en el ámbito externo --ejemplificadas por la reunión de los cancilleres de Canadá, Estados Unidos de América, México y Venezuela en Nassau en julio de 1981-- inspiradas por los objetivos de la política exterior de varios actores internacionales que se sintieron afectados, en una u otra forma, por la dinámica de los acontecimientos en la región.

3. Para hacerle frente a ambos fenómenos, autoridades de los gobiernos del Istmo Centroamericano trataron de idear mecanismos y procedimientos que les permitiese cumplir un doble propósito: a) elevar el nivel de cooperación económica dirigida a los países de la región, siempre que los otorgantes de esa cooperación respetaran los objetivos nacionales que cada país fijara, y b) procurar que las iniciativas de diversos actores internacionales fuesen consistentes con el grado de interdependencia económica existente en la región; o sea, que la cooperación

1/ Por lo demás, esos antecedentes se recogen en: CEPAL, La instrumentación de la "Declaración de Tegucigalpa", (E/CEPAL/CCE/407/Rev.1), noviembre de 1981.

2/ Véase, CEPAL, Istmo Centroamericano: El carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la cooperación internacional que demanda (E/CEPAL/402/Rev.1), julio de 1981.

/internacional

internacional fortaleciera la cooperación intrarregional, o que, al menos, no contribuyera a erosionarla.[3/]

4. Conviene precisar e insistir sobre este último aspecto. El Grupo de Cooperación se concibió no sólo como un instrumento para orientar y acrecentar la cooperación económica internacional hacia la región, sino como un mecanismo de defensa colectivo ante algunos de los factores de signo adverso que podrían acompañar la cooperación externa. En ese sentido, los foros que forman parte del Grupo tendrían un valor intrínseco, al aglutinar a todos los países --independientemente de los fenómenos que tienden a separarlos-- en torno a un tema de vital importancia para los mismos. En efecto, la existencia misma de las iniciativas externas antes mencionadas ha demostrado ya un potencial para fortalecer algunos esfuerzos cooperativos dentro de la región (al igual que también encierran, desafortunadamente, el potencial de dividir a los países en torno a temas económicos específicos).

5. En resumen, la propuesta elaborada por representantes de los gobiernos del Istmo Centroamericano para establecer un Grupo de Cooperación, a raíz del mandato contenido en la "Declaración de Tegucigalpa", tenía como aspecto medular el establecimiento de un foro donde cada uno de esos países confrontaría sus disímiles requerimientos de cooperación externa con las diversas fuentes, a manera de ampliar el abanico de posibilidades para que cada uno encontrase, entre las diversas fuentes bilaterales y multilaterales, un respaldo externo para programas específicos que coincidiese con sus propios objetivos de desarrollo. Se estimó que al conciliar las demandas que tendrían que ser heterogéneas de los seis países del Istmo, con el espectro de posibilidades que se derivarían de las diversas fuentes, podría esperarse que el foro que se tenía en mente introdujera un elemento de pluralismo en la cooperación internacional, y que con ello privilegiaría aquellos proyectos y programas que los países de la región podrían ejecutar en forma conjunta, fortaleciendo de esa manera la cooperación intrarregional.

3/ Informe de la reunión especial del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/404/Rev.1), 6 de julio de 1981, y, Declaración de Tegucigalpa, emitida por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Istmo Centroamericano el 15 de agosto de 1981.

/6. Como también

6. Como también se recordará, surgieron dificultades de distinta índole en la conformación del Comité Interagencial que supuestamente apoyaría al Grupo de Cooperación, lo que llevó a los representantes de los gobiernos del Istmo Centroamericano a sugerir que se solicitara al Banco Interamericano de Desarrollo que coordinase ese Comité.[4/] Dicha institución tiene un largo historial de actividades en la región y en fechas relativamente recientes sus gobernadores le habían pedido que, conjuntamente con el Banco Centroamericano de Integración Económica, gestionara y canalizara recursos financieros internacionales hacia el Istmo Centroamericano.[5/] En respuesta a dichos mandatos, el Banco entregó en fecha reciente una propuesta que contiene un programa operativo de ayuda externa adicional a los países de la región.[6/]

7. Como se podrá apreciar, el Banco Interamericano de Desarrollo ha recibido dos peticiones distintas --tanto en el tiempo como procedentes de distintos actores en los gobiernos-- en relación con el mismo objetivo; esto es, acrecentar el nivel de la cooperación financiera internacional dirigida a los países del Istmo Centroamericano. Por una parte, los gobernadores centroamericanos ante el BID solicitaron, en un período caracterizado por una mayor normalidad, que la institución se abocara al financiamiento de proyectos de interés subregional. Por otra, los miembros del llamado "Comité Coordinador Intergubernamental", ante la apremiante situación económica y las tensiones políticas que caracterizan la región en el presente, solicitaron al BID que coordinase un grupo de agencias que mediaran entre los países del Istmo Centroamericano y la comunidad internacional para elevar el nivel de cooperación dirigido a todos ellos y a la región en su conjunto. Ambas solicitudes de ninguna manera son irreconciliables; todo lo contrario, la primera encajaría perfectamente con la segunda.

4/ Véase, CEPAL, Informe de la primera reunión del Comité Coordinador Intergubernamental del Grupo de Cooperación para el Desarrollo Económico y Social de los países del Istmo Centroamericano, (E/CEPAL/CCE/409), 4 de diciembre, 1981.

5/ Dichos mandatos surgieron durante la XXI Asamblea de Gobernadores en Río de Janeiro (abril de 1980), y se ratificaron y ampliaron en la XXII Asamblea de Gobernadores de Madrid (abril de 1981). Estos temas también se examinaron durante la reunión que el Presidente del BID celebró con los Ministros de Planificación del Istmo Centroamericano el 18 de enero de 1980, en San José de Costa Rica.

6/ BID, Programa Operativo Especial para Apoyar el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica y Panamá, septiembre de 1981.

/8. Con este

8. Con este trasfondo, el Presidente de la Institución, el señor Antonio Ortíz Mena, se reunió con los gobernadores de los países del Istmo Centroamericano ante el BID en Tegucigalpa, Honduras, el 11 de enero de 1982, con el fin de aclarar el alcance del mandato que dichos gobernadores --los interlocutores que ese organismo considera válidos-- conferían a la institución. Aunque el acta de la reunión no es muy explícita en cuanto a la naturaleza del mandato que los gobernadores estaban confiriéndole al BID, varios de los presentes dieron por sentado que lo que estaba bajo discusión era el Grupo de Cooperación, y al menos un gobernador aludió al mismo en forma directa. Con todo, queda la impresión que en esencia estaban reiterándose los mandatos de las Asambleas de Gobernadores de 1980 y 1981, en el sentido de confiar al BID la tarea de gestionar y canalizar recursos financieros internacionales adicionales hacia los países del Istmo Centroamericano, no sólo para los programas y proyectos de mediano y largo plazo, sino especialmente para el apoyo de balance de pagos que se requiere en el corto plazo.

9. Lo que queda implícito en lo anterior --y al parecer así lo interpretan las autoridades del BID-- es que se estaría prescindiendo del Grupo de Cooperación, como tal. No se contempla, al menos en forma explícita, la existencia de un foro donde los países del Istmo Centroamericano puedan mantener un diálogo con las fuentes otorgantes potenciales, ni se prevé una labor interagencial formal, aunque se supone que el Banco Interamericano de Desarrollo buscaría el apoyo de las demás agencias multilaterales de financiamiento y continuaría las labores de coordinación que dichas agencias llevan a cabo periódicamente para sus respectivas actividades en la región. Por último, también estaría implícito que no se precisa de un Comité Coordinador Intergubernamental, puesto que, al desaparecer el Grupo, ya no quedaría nada que coordinar. Lo anterior no significa que se prescindiría necesariamente de un mecanismo de consulta entre los gobiernos y el BID --de hecho, éste ya existe bajo la égida de los gobernadores de cada país-- o incluso de uno o varios mecanismos de consulta a nivel subregional, pero ello no ha quedado establecido hasta la fecha, a juzgar por el acta que se viene comentando.

/10. Se puede

10. Se puede advertir, pues, que el mandato implícito, si no explícito, conferido a la administración del BID por los gobernadores del Istmo Centroamericano difiere del marco conceptual original de la propuesta elaborada por representantes de los mismos gobiernos a raíz de los mandatos de la "Declaración de Tegucigalpa". Ello resulta evidente, al menos, en un sentido importante: si bien podría derivarse del mandato de los gobernadores un mecanismo eficaz para movilizar un mayor nivel de cooperación externa dirigida a la región, éste prescinde de los elementos que permiten aglutinar a los gobiernos del Istmo Centroamericano en torno al tema de la cooperación externa. Es más, ante la ausencia de ese mecanismo, se corre el riesgo de que algunas iniciativas de actores internacionales importantes se conviertan en factores disociadores.

11. Las autoridades del BID, ante la existencia de dos orientaciones distintas, no han dicho en forma expresa que se oponen a la idea de poner a disposición de los gobiernos del Istmo Centroamericano un foro internacional de diálogo que, en todo caso, debería concebirse como algo adicional, pero de ninguna manera sustitutivo, de la labor que ya desarrolla. Tampoco han manifestado que no desean compartir con otras agencias multilaterales las labores técnicas y de promoción que se les han confiado, ni mucho menos que no desean que los propios gobiernos del Istmo Centroamericano jueguen un papel dinámico en los esfuerzos por movilizar un mayor nivel de cooperación externa. Más bien, en una actitud eminentemente constructiva, dichas autoridades han expresado disposición en ajustar su papel a las orientaciones que reciban de los propios gobiernos interesados, a través de sus respectivos gobernadores. En ese sentido, si alguna duda queda sobre la naturaleza y el alcance del mandato que los gobiernos del Istmo Centroamericano desean conferir al BID, se presenta una oportunidad para aclararlos durante la XXIII Asamblea de Gobernadores a celebrarse en Cartagena, Colombia, a fines del mes de marzo.

12. Para que ello ocurra, sería importante aclarar --hacia el interior de los seis gobiernos de la región-- la forma precisa de abordar las iniciativas de diversos actores internacionales --la "Iniciativa de la Cuenca del Caribe", el Programa de Cooperación Energética, y otros-- y

/la forma de

la forma de actuar conjuntamente para elevar el nivel de cooperación económica dirigida a los seis países y a la región en su conjunto. Si bien, se insiste, los mandatos derivados de la "Declaración de Tegucigalpa" y de la reunión de los gobernadores de los países del Istmo Centroamericano ante el BID con el presidente de dicha institución son fácilmente compatibles, hasta el momento difieren en algunos aspectos importantes.

13. Con el propósito de evitar que distintas autoridades de cada gobierno continúen actuando en forma no coordinada en torno a este importante tema, cabrían tres alternativas:

a) Primera, que se ratifique el mandato al BID para que sea ésa la institución que gestione y canalice los recursos adicionales destinados a los países del Istmo Centroamericano, con o sin el concurso de otros organismos internacionales, pero sin una instancia de consulta formal entre los gobiernos recipientes y las fuentes otorgantes. De optarse por esta alternativa, convendría dar por concluidas las labores del Comité Coordinador Intergubernamental y de su Secretaría;

b) Segunda, que los gobernadores ante el BID pidan a la administración de dicha institución que enmarque sus acciones en la propuesta formulada por los representantes de los gobiernos del Istmo Centroamericano durante la reunión celebrada en San José el 7 y 8 de septiembre de 1981, y

c) Tercera, que se busque una solución intermedia, mediante la cual el BID continuaría desempeñando su mandato más o menos en los términos en que al parecer lo interpreta en la actualidad, pero con la posibilidad de que convoque, a solicitud de uno o varios de los gobiernos recipientes, reuniones, sobre una base ad-hoc, de fuentes otorgantes con los países de la región, para analizar casos individuales o para movilizar recursos de interés subregional --por ejemplo, para el Fondo Centroamericano del Mercado Común-- y que el llamado Comité Coordinador Intergubernamental se convierta en un brazo ejecutivo de los propios gobernadores con el fin de mantener una relación de trabajo más estrecha con el BID, para llevar a cabo una labor conjunta entre agencias y gobiernos interesados, de movilización de recursos externos adicionales. De elegirse esta tercera alternativa, no por fuerza tendría la CEPAL que seguir desempeñando el papel de Secretaría de dicho Comité; el propio BID o el BCIE podrían también cumplirlo.

/14. Una vez

14. Una vez que cada uno de los representantes en el Comité Coordinador Intergubernamental llegue a un acuerdo con su respectivo gobernador ante el BID en torno a estas alternativas, sería indispensable buscar un consenso a nivel subregional, previo a las consultas entre los gobernadores del Istmo Centroamericano ante el BID y las autoridades de dicho organismo. Pareciera que la oportunidad más práctica para un encuentro de esta índole sería en Cartagena misma, inmediatamente antes de la propia Asamblea de Gobernadores. De lograrse un consenso a nivel de los seis países sobre el papel preciso que se desea que el BID desempeñe, es de esperar que los seis gobernadores puedan reunirse de nuevo con las autoridades de dicho organismo en Cartagena, con el fin de aclarar las dudas existentes acerca del alcance y las características precisas del mandato que se empezó a discutir en Tegucigalpa el 11 de enero del presente año.