

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.635
18 de diciembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA RACIONALIZACION
DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL CENTROAMERICANA**

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

Proyecto BID-CEPAL ATN/SF-5162-RG "Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana", que comprende dos módulos: el módulo I, ejecutado por la CEPAL, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el módulo II, ejecutado por el BID.



	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
1. Fundamentos esenciales de la propuesta	3
a) La Centroamérica del futuro: contenido de una agenda común	3
b) Características de la agenda común	4
c) Necesidades institucionales	5
2. Características del modelo propuesto	7
3. Cambios a los órganos de integración	9
a) La Secretaría General	9
b) El Comité Ejecutivo	10
c) El Consejo de Ministros	11
d) La Reunión de Presidentes	11
e) El Parlamento Centroamericano	12
f) La Corte Centroamericana de Justicia	13
g) El Foro de Vice-Presidentes	13
h) Instancias de reflexión y consulta	13
i) La organización nacional para la integración	14
4. Cambios a los organismos especializados de cooperación	15
a) El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)	15
b) La Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)	16
c) El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)	16
d) La organización regional de turismo	17
e) Otras entidades regionales	17
5. Financiamiento	19
a) Un presupuesto institucional común	19
b) Financiamiento descentralizado	20
c) Autofinanciamiento	20
6. Auditoría	21
7. Estatuto del servicio civil y de la carrera de funcionario centroamericano	22

8.	Lineamientos para un Plan de Acción	23
a)	El sistema de financiamiento	23
b)	Los cambios institucionales	23
c)	Los cambios jurídicos	25
d)	Elaboración de un Plan de Acción	25

Anexos:

I.	Siglas	27
II.	Parámetros para la reforma: agendas comunes y enfoques institucionales	29

PRESENTACION

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

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

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

Los tres objetivos clave de este esfuerzo son:

- 1) Reducir la dispersión y elevar la eficiencia y eficacia de los organismos, foros y mecanismos regionales;
- 2) Asegurar un control adecuado sobre las actividades de los organismos regionales por parte de las autoridades y sociedades de los países, y
- 3) Disminuir los costos que significan los organismos para el gasto público de los países, y establecer una adecuada distribución de recursos entre ellos.

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

La agenda común incluye objetivos de integración, es decir, la creación de espacios unificados sujetos a normas comunes. Estos se consideran como un "núcleo básico" de la agenda, en la medida en que constituyen un eje sólido que asegura el avance del proceso centroamericano. Por otro lado, la agenda incluye múltiples objetivos de cooperación, en el sentido de acuerdos menos dinámicos, de contenido específico y de carácter exclusivamente intergubernamental. Se acordaría trabajar en estas áreas en forma mucho más flexible.

El "núcleo básico" de integración, al centro de la agenda común centroamericana, operaría bajo una nueva forma de institucionalidad que permita la interacción entre la función comunitaria y la negociación intergubernamental de los intereses nacionales. Así, por un lado, se crearía una **Secretaría General** basándose en la fusión de las Secretarías existentes. La Secretaría General tendría una sede única, con oficinas en todos los países. Por otro, se fusionarían el **Comité Ejecutivo** del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Comité Ejecutivo de la

Integración Económica, creando un solo foro de representación de los países. Este Comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría General. La interacción entre la Secretaría General y el Comité sería el mecanismo básico para tomar las decisiones en materia de integración por parte de los Ministros.

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

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

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

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

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

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

1. Fundamentos esenciales de la propuesta

a) La Centroamérica del futuro: contenido de una agenda común

La agenda fundamental de Centroamérica se enfoca a satisfacer los objetivos de paz, libertad, democracia y desarrollo enunciados en Esquipulas II, el Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible. La satisfacción de estos objetivos requiere como condiciones:

- Eliminar las fuentes de conflicto
 - Transformar a Centroamérica en una "comunidad de seguridad" en la que desaparezcan escenarios de posible conflicto
 - Fortalecer la estabilidad social y el sistema democrático
- Consolidar el estado de derecho
 - Velar por los derechos de las personas y sus bienes
 - Garantizar la seguridad jurídica para las inversiones y las actividades económicas
- Lograr un salto cualitativo en el nivel de desarrollo humano
 - Reducir la pobreza
 - Mejorar los índices de educación, salud y vivienda
- Ampliar la infraestructura física y desarrollar un sistema de comunicaciones modernas
- Proteger el medio ambiente
- Mejorar el poder de negociación con terceros, actuando de manera concertada, utilizando en particular su carácter de Istmo-puente entre mares y continentes.

En esta propuesta se sostiene que en la agenda común de los países para satisfacer estas condiciones, la integración juega un papel relevante en el contexto de un regionalismo abierto con miras a la integración hemisférica y multilateral, 1/ de la consolidación del desarrollo político y social, y de la preservación cultural.

Así, la libre circulación de bienes, servicios y capitales aumentaría la competitividad de las empresas centroamericanas y atraería a la inversión extranjera; la existencia de un mercado unificado

1/ De acuerdo con el planteamiento de la CEPAL en torno al "regionalismo abierto", los instrumentos de la integración deben permitir utilizar de manera conjunta los mercados, recursos e instituciones de los países de la región para competir en el mercado internacional y para aumentar las exportaciones destinadas a terceros países. A fin de que la integración centroamericana estrecha no restrinja las relaciones económicas con el resto del mundo, ésta debería llevarse a cabo dentro un proceso que concilie la interdependencia generada por acuerdos preferenciales con las señales de mercado que surgen en un contexto de apertura y desregulación. Véase CEPAL, *El regionalismo abierto en América Central* (Los desafíos de profundizar y ampliar la información) (LC/MEX/L.261), 31 de enero de 1995.

y una política comercial común acrecentarían la capacidad de negociación con terceros, y la integración económica contribuiría a eliminar conflictos, siempre y cuando se adopten las políticas complementarias que resulten necesarias para asegurar la estabilidad del proceso. En este sentido, la consolidación de un mercado común centroamericano exige un esfuerzo considerable de convergencia macroeconómica (particularmente en materia fiscal, monetaria y cambiaria), así como el establecimiento de un régimen de competencia. Asimismo, los intensos flujos migratorios demandan que los gobiernos estudien con urgencia medidas para establecer en forma progresiva normas que regulen la circulación de mano de obra.

Por otra parte, los países deberían fortalecer mecanismos de cooperación en materia de medio ambiente, salud, educación, cultura, infraestructura, turismo y otros similares.

Finalmente, se considera prioritaria la cooperación política en aras de robustecer la democracia y los derechos humanos y de lograr los objetivos de la nueva agenda de seguridad, tales como la profesionalización y reducción de las fuerzas armadas, y una adecuación y modernización de las fuerzas de seguridad para la protección ciudadana y la lucha antidrogas.

b) Características de la agenda común

En el enfoque que aquí se presenta, la agenda común tiene dos características esenciales que deben subrayarse. En primer lugar, sus objetivos son diversos. Por un lado, incluye objetivos de integración, en el sentido de la creación progresiva de espacios unificados sujetos a normas comunes. Estos se consideran como un "núcleo básico" de la agenda, en la medida en que constituyen un eje sólido que asegura el avance del proceso centroamericano.

Los objetivos de integración son principalmente los acuerdos contenidos en la Alianza para el Desarrollo Sostenible y demás instrumentos globales o específicos suscritos por los países. Los gobiernos definirían si también quieren adoptar compromisos para apoyar los objetivos contenidos en el Tratado de Integración Social, y aclararían sus intenciones en el área política.

Por otro lado, la agenda comprende múltiples objetivos de cooperación, en el sentido de acuerdos menos dinámicos, de contenido específico y de carácter exclusivamente intergubernamental. Se acordaría trabajar en estas áreas alrededor del núcleo de integración en formas mucho más flexibles, con múltiples niveles de participación nacional, así como diversas formas de toma de decisiones y de coordinación (intergubernamental, interparlamentaria y privada).

En segundo lugar, la agenda se concibe de dos maneras diferentes en cuanto a la naturaleza del compromiso. Por un lado, comprende una lista de objetivos específicos y proyectos concretos, ya sean éstos de cooperación o de integración, que las partes acordarían realizar. Por otro, incluye también el compromiso básico de que los países enfrenten unidos, dentro de ciertos parámetros acordados, los problemas fundamentales que se presenten.

El compromiso de negociar conjuntamente en determinados foros implica que las partes acepten que adoptarían una posición común antes de conocer el contenido específico del acuerdo. En un nivel más ambicioso, la aceptación de una competencia común exclusiva en algún sector (como

la política comercial en su conjunto) significaría aceptar de antemano que sólo será posible una decisión colectiva, sea cual fuere el asunto particular.

En síntesis, la agenda común es un pacto permanente de perfeccionamiento continuo (una especie de "contrato incompleto" a largo plazo), en el que la creatividad, el consenso y la confianza son esenciales. En este sentido, la institucionalidad tiene un papel sobresaliente.

c) Necesidades institucionales 2/

Habría que tener en cuenta dos puntos básicos: i) la materialización de la agenda común requiere de capacidades institucionales diferenciadas, de acuerdo con las necesidades que plantean los diferentes tipos de objetivos, y ii) la existencia de las instituciones y organismos regionales debe justificarse en términos del beneficio adicional que proporcionan a las entidades nacionales.

Así, la agenda de acercamiento político-cultural y de consolidación democrática puede beneficiarse de la existencia de foros e instancias regionales y de las interacciones entre las fuerzas vivas de la sociedad.

Los objetivos de cooperación pueden favorecerse de la existencia de organismos técnicos regionales, en la medida en que éstos aporten un valor agregado a la labor de los organismos y entidades nacionales, derivado éste de economías de escala, conocimientos especializados o canales centralizados de recursos. Para alcanzar estos objetivos sólo se requiere que los organismos regionales cuenten con capacidades técnicas puntuales y eficientes para trabajar con las unidades nacionales, dentro de redes de trabajo flexibles.

La integración económica genera otras necesidades. Es un proceso complejo caracterizado por un alto grado de interdependencias, dinamismo y conflictividad; existe un importante riesgo de incumplimientos por parte de los gobiernos ante presiones internas, la tentación de oportunismo o problemas prácticos, y será necesario sostener una acción común durante un largo período, pese a cambios nacionales y presiones sectoriales, hasta que los beneficios se produzcan.

En algunos aspectos haría falta contar con una capacidad institucional-jurídica común más "fuerte", 3/ que permita superar obstáculos y resistencias a los objetivos de integración plenamente compartidos por los gobiernos, así como garantizar la seguridad jurídica de los agentes económicos

2/ Véase el anexo II, que resume la base conceptual adoptada para establecer los parámetros para la reforma.

3/ No se propone adoptar modelos o instrumentos "supranacionales" clásicos, como la delegación de poderes normativos a órganos autónomos, o acordar votación por mayoría para la adopción de decisiones vinculantes. Tampoco se trata de crear organismos comunes grandes. Lo importante es establecer mecanismos y prácticas comunes que institucionalicen (con el menor grado de burocratización posible) la incorporación de la visión comunitaria, la coherencia entre las políticas y el cumplimiento de los compromisos. Asimismo, no se trata de introducir rigideces, sino de desarrollar una capacidad común creativa para enfrentar nuevos problemas, generar consensos y gestionar el cambio.

y fortalecer la credibilidad de los compromisos mutuos (entre los gobiernos y ante el mercado) y conjuntos (ante terceros).

Finalmente, cabe subrayar la importancia atribuida en este enfoque a la creación de interdependencias y de bases sociales para la integración. Si bien en algunos casos cierta capacidad de obligación (y hasta de liderazgo) por parte de instituciones comunes sería útil, también resulta imprescindible fomentar las interacciones sociales que constituyen la base real de un proceso regional.

2. Características del modelo propuesto

La agenda centroamericana de regionalismo abierto cubre un núcleo de compromisos de integración y diversos ámbitos de cooperación. Siguiendo el enfoque de "institucionalismo flexible" (véase el anexo II), el proceso de reforma debería dejar de insistir en un sistema uniforme y partir de la perspectiva de cómo separar, reasignar y redistribuir las funciones que se consideren necesarias, en lugar de concentrarse en reagrupar, interconectar y fusionar instituciones.

Se pueden distinguir diferentes clases y niveles de funciones de las entidades regionales:

La dirección estratégica regional

- Decisión político-estratégica
- Coordinación macro del sistema

La política de integración

- Visión integral, de conjunto y de largo plazo
- Coordinación de los regímenes y normas comunes
- Control del cumplimiento de los compromisos y seguimiento del impacto de las políticas

Apoyo a las acciones de cooperación

- Economías de escala
- Aprovechamiento de conocimientos, infraestructuras y otras capacidades especializadas
- Canalización de recursos

La propuesta consiste en el establecimiento de un "núcleo básico" de la integración encabezado por la Reunión de Presidentes, que ejercen la función de dirección estratégica regional, apoyada por un Consejo de Ministros con el que colaboraría un Comité Ejecutivo, el cual interactuaría con una Secretaría General.

El "núcleo básico" del proceso de integración operaría bajo una nueva forma institucional de interacción entre la negociación intergubernamental de los intereses nacionales y la función comunitaria, es decir, el mantenimiento de la coherencia del proceso en su conjunto, la representación del interés común y la defensa de la visión de largo plazo.

La interacción se daría entre la Secretaría General y los foros intergubernamentales de diferente nivel: un Comité Ejecutivo, que asegure la representación permanente de los países, y el Consejo de Ministros, integrado según los temas a tratar. En este esquema, las decisiones se tomarían en un nivel adecuado, con el fin de asegurar que los Presidentes y los Ministros sólo dediquen su tiempo a asuntos que requieran su atención. Se considera de la mayor importancia que se realicen consultas pertinentes con el sector privado y con otros actores. El desarrollo de las políticas de integración se vería reforzado adicionalmente por las labores de un Grupo de Designados Nacionales encargados exclusivamente de reflexionar en términos regionales sobre los asuntos de la

integración centroamericana y de organizar y movilizar redes de expertos que ahonden el pensamiento integracionista regional.

Alrededor del núcleo básico mencionado se estructura un segundo grupo de organismos técnicos regionales, que aportaría un valor agregado a la labor práctica de las agencias y entidades nacionales —derivado de economías de escala—, así como conocimientos especializados y canales centralizados para distribuir recursos.

Estos organismos funcionarían como partes de redes especializadas de actores públicos y privados, que serían múltiples, diferenciadas y flexibles. Los organismos serían considerados no como "instituciones de integración", sino como organizaciones internacionales de cooperación, papel que desempeñan en la realidad. No reviste mayor importancia que tengan un número de países miembros diferente al del proceso de integración económica ni el carácter de representación centroamericana en una organización interamericana. Tampoco tiene relevancia que en el futuro estas instituciones no sean públicas. Lo crucial es que ofrezcan servicios eficaces a disposición de la política centroamericana. Sus servicios podrían asumir diferentes formas, desde un convenio centroamericano hasta la contratación *ad hoc*.

3. Cambios a los órganos de integración

a) La Secretaría General

La creación de una sola Secretaría General permitiría impulsar el proceso de integración en sus diferentes campos de una manera coherente y coordinada. Se estima que arrojaría un ahorro neto de recursos en gastos de funcionamiento, y facilitaría una asignación adecuada de recursos de acuerdo con las prioridades fijadas. Asimismo, garantizaría a las actuales Secretarías más pequeñas una atención permanente a los sectores de su competencia. Por otra parte, la unificación permitiría el tipo de acción coordinada con el Comité Ejecutivo que se propone como base para las decisiones de cumplimiento obligatorio en políticas de integración.

Esta Secretaría General debería integrarse sobre la base de fusionar las existentes:

- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)
- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
- Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC)
- Secretaría *pro tempore* del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (S-CCHAC), y la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC) ^{4/}
- Secretaría Técnica de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (ST-CTCAP)
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) ^{5/}
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (SE-CRRH) ^{6/}
- Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA)

Teniendo en cuenta las vinculaciones orgánicas de las organizaciones internacionales respectivas, la centralización de las Secretarías de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) y del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC) debe realizarse en consulta con las diferentes partes interesadas.

^{4/} La fusión de las secretarías del CEAC y del CCHAC daría lugar a una Dirección de Energía.

^{5/} Se incorporarían en la Secretaría General sólo las funciones de Secretaría regional de la SITCA, dejando las tareas de ejecución práctica de los programas de facilitación, promoción y otros a una agencia centroamericana de cooperación turística que trabajaría en estrecha coordinación con el sector privado.

^{6/} Así como en el caso de la SITCA, se sugiere incorporar en la Secretaría General las funciones de la Secretaría Ejecutiva de la CRRH que tienen que ver con una política común del recurso agua, dejando los proyectos prácticos a una agencia que opere en el marco interamericano.

No se propone la fusión de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA) dentro de la Secretaría General, puesto que la independencia de los bancos centrales es un objetivo claro de los gobiernos.

Teniendo en cuenta las funciones básicas de asegurar una visión integral, de conjunto y de largo plazo, de coordinar los regímenes y normas comunes y de controlar el cumplimiento de los compromisos, se propone una unificación completa, en lugar de una unificación descentralizada. No se trata con ello de aumentar la burocracia. Habría una sola entidad en lugar de 11. Esto no implicaría un aumento de personal, sino más bien una reducción, acompañada de un fortalecimiento cualitativo.

La transición, sin embargo, entrañaría costos inevitables. Haría falta un estudio específico de las consecuencias en materia de instalaciones. Las acciones de personal exigirían fuertes erogaciones, y el reclutamiento de profesionales del nivel deseado requeriría ofrecer salarios competitivos. En particular, es importante tener en cuenta el caso de la SIECA, debido al alto número de personas afectadas en relación con otras secretarías, así como los problemas especiales que se presentan, sobre todo la necesidad de restablecer el fondo de pensiones.

La Secretaría General tendría su sede en un país a ser determinado por los Presidentes, pero mantendría oficinas —Casas de Centroamérica— en los demás países. Estas oficinas tendrían las tareas de comunicación y difusión y serían un símbolo de la integración centroamericana.

Los Presidentes nombrarían al Secretario General por un período de cinco años. La organización dispondría de servicios comunes (jurídicos; de contabilidad; archivos, base de datos y estadísticas; de información y difusión, etc.) y operarían direcciones encargadas de los sectores sujetos a políticas de integración, en las que participarían profesionales altamente calificados.

El personal estaría sujeto a las nuevas normas regionales sobre políticas de personal que se adoptarían simultáneamente y sentarían las bases de un nuevo servicio civil centroamericano. Sin perjuicio de las condiciones de excelencia que deben reunir los funcionarios, estas normas incluirían la exigencia de mantener un balance razonable de representación de nacionalidades.

La Secretaría General debería tener autonomía en la formulación de propuestas de políticas e iniciativas para decisiones en materia de integración. Asimismo, respondería a las solicitudes de apoyo técnico que le presenten los países.

b) El Comité Ejecutivo

Por otro lado, el Comité Ejecutivo del SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica se fusionarían. Este nuevo Comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría General. Sus miembros, delegados técnico-políticos, residirían en sus países respectivos, y se reunirían en la sede de la Secretaría con la frecuencia necesaria. Su función principal sería representar los intereses de sus países y asegurar una comunicación permanente entre el nivel

regional y sus gobiernos y administraciones. Por esta razón, deberían dedicarse en forma exclusiva a los temas de integración.

c) El Consejo de Ministros

Se propone consolidar un solo Consejo de Ministros, "integrado por los Ministros del Ramo", conforme con el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa. La coordinación sectorial quedaría en manos de los Ministros de cada ramo. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tendría la función de coordinación global, en particular de asegurar la coherencia entre los niveles nacional y regional, y entre los acuerdos intrarregionales y los compromisos internacionales de Centroamérica. En el ámbito económico, convendría revisar la figura de un Gabinete Económico Centroamericano, tal como está expresado en el Protocolo de Guatemala, puesto que su manejo resultaría complicado. Esto se podría ejecutar por medio de un reglamento interno del Consejo.

La interacción entre la Secretaría General y el Comité Ejecutivo sería el mecanismo básico para formular las decisiones que adopten los Ministros en materia de integración. Con esta base, se elevarían al Consejo de Ministros, en sus diferentes formaciones, propuestas que cuenten ya con consideraciones derivadas por un lado, de la interacción entre la Secretaría General y los países y, por otro, de las consultas con el sector privado y otras organizaciones representativas.

La toma de decisiones se verá afectada por el sistema de votación que se adopte: consenso mayoría simple o mayoría calificada. En esta fase del proceso de integración, sin embargo, parecería recomendable mantenerla por consenso para todas las decisiones normativas.

La Secretaría General, en cooperación con el país que ejerza la Presidencia *pro tempore*, asumiría las funciones de coordinación y de apoyo técnico al Consejo que actualmente cumple la Secretaría *pro tempore*.

d) La Reunión de Presidentes

Desde fines de los años ochenta, los Presidentes han asumido la función clave de asegurar el dinamismo del proceso y de adoptar las decisiones político-estratégicas en todas las áreas de la agenda centroamericana. Esta función debe fortalecerse. Las medidas propuestas deberían asegurar que las decisiones y compromisos que adopten no excedan las capacidades nacionales y regionales disponibles, y que hayan sido debidamente analizados y consultados con antelación.

La agenda de las Reuniones Presidenciales sería preparada conjuntamente por el Secretario de la Secretaría General y por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, cabría diferenciar de manera explícita los diferentes tipos de cumbre que se celebren (ordinarias, extraordinarias, de recepción a dignatarios visitantes, de seguimiento, etc.), a manera de separar con toda claridad aquellas reuniones o partes de ellas que se dirijan estrictamente a temas de integración.

Convendría también distinguir entre los diferentes tipos de decisión de la Reunión de Presidentes. Únicamente tendrían fuerza obligatoria 7/ las decisiones contempladas en un tratado o acuerdo internacional, teniendo en cuenta que las acciones obligatorias en las áreas de integración serían normalmente adoptadas por los Ministros, en ejecución de los compromisos contenidos en los tratados. En otras áreas de cooperación, las decisiones de los Presidentes deberían establecer "directrices" para vincular a sus respectivos gobiernos, tales como las que figuran en el Protocolo de Tegucigalpa.

e) El Parlamento Centroamericano

El Parlamento Centroamericano fue creado en momentos en que imperaba una situación bélica en Centroamérica, y en que la urgencia de instaurar un diálogo político regional justificaba su establecimiento como un "órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común", tal como dispone el artículo 1 de su Tratado constitutivo. En la mayoría de los países, sus diputados han sido directamente electos por el voto popular por un período de 5 años.

Durante las investigaciones realizadas para elaborar el presente trabajo, se observaron algunas incongruencias entre lo apuntado en las normas respectivas y el funcionamiento del Parlamento. Esto ha dado lugar en los hechos a situaciones anómalas dentro y fuera de dicho órgano. Los propios parlamentarios se han percatado de ello y han iniciado ya acciones para revisar tanto sus aspectos funcionales como sus atribuciones.

Por otra parte, los Presidentes de Centroamérica, durante su reunión extraordinaria celebrada en la ciudad de Tegucigalpa el 28 de enero del presente año, estuvieron de acuerdo en la importancia de mejorar y fortalecer el Parlamento con el fin de garantizar su adecuado funcionamiento. Encargaron así al grupo de representantes presidenciales realizar un esfuerzo para incorporar, "en el marco del estudio de BID-CEPAL", recomendaciones específicas sobre esa entidad, que fuesen integrales, con énfasis en los aspectos funcionales, presupuestarios, de inmunidades y privilegios, y que estuvieran dirigidas al fortalecimiento de una institución cuya existencia no debe ser cuestionada.

Como es sabido, los diputados no realizan en la actualidad funciones legislativas ni de contraloría, razón por la cual convendría, a la luz del mandato de los Presidentes, encomendar a un cuerpo calificado de juristas el estudio de atribuciones del mencionado órgano, y de ampliarlas o precisarlas en función de la naturaleza de los compromisos de integración vigentes. Se procuraría con ello darle un carácter vinculatorio o comunitario, tomando en cuenta la acción legislativa que iría requiriendo la evolución del proceso de integración. El grupo de juristas deberían integrarlo profesionales del propio Parlamento, de los gobiernos y por lo menos dos expertos de otros foros regionales parlamentarios, como el europeo.

7/ 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.

Mientras no se cuente con los resultados de este estudio y mantenga el Parlamento sus funciones vigentes, se debería adoptar un conjunto de medidas destinadas a reducir los gastos y adecuar la situación de los diputados a su función actual. En particular, se debería suprimir las inmunidades, mientras que los privilegios deberían ser negociados entre el PARLACEN y el país sede. Por otra parte, también sería conveniente reducir el número de diputados por país; eliminar el pago de sueldos y mantener únicamente las dietas y viáticos por sesiones; y disminuir el número de días de sesiones.

f) La Corte Centroamericana de Justicia

Convendría aclarar la competencia de la Corte Centroamericana de Justicia en ciertos aspectos. En particular, sería conveniente modificar el artículo 22 f) del Estatuto, que otorga jurisdicción a la Corte en casos de conflictos entre los "poderes u órganos fundamentales de los Estados", motivo principal de la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto por parte de la Sala Constitucional de Costa Rica.

Sería importante también tomar las medidas apropiadas para fortalecer a nivel regional la utilización de mecanismos privados con el fin de solucionar las controversias que se presenten en materia comercial. Al mismo tiempo, se podría estudiar la conveniencia de establecer una Sala de Integración Económica para conocer los conflictos que se susciten en el marco de la integración económica, incorporando las modalidades prejudiciales de resolución de conflictos.

Finalmente, se recomienda racionalizar los gastos y la estructura administrativa de la Corte con vistas a introducir una asignación de recursos más adecuada. En particular, parece conveniente reducir el número de magistrados por país a un titular y un suplente.

Por otra parte, en estas tareas conviene tener presente las formas de actuación de otras instituciones de justicia regionales, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no se reúnen en forma permanente sino mediante acumulación de casos y que perciben dietas por sesiones.

g) El Foro de Vice-Presidentes

Este foro desempeñaría las funciones que le asignen los convenios y aquellas delegadas por los Presidentes centroamericanos.

h) Instancias de reflexión y consulta

Se considera imprescindible que la sociedad centroamericana participe activamente en el debate de la integración y el futuro de la región. Existen en Centroamérica la necesidad y un amplio deseo de promover una actitud de reflexión estratégica regional y un debate permanente y abierto sobre la naturaleza y los objetivos del proceso de integración centroamericana.

Convendría para ello crear o fortalecer instancias de reflexión y consulta como las que se señalan a continuación:

i) Grupo de Delegados Nacionales. Se podría establecer un grupo de delegados presidenciales encargado de examinar en forma permanente el desenvolvimiento del proceso de integración, así como de formular recomendaciones de carácter estratégico. Tendría la facultad de movilizar una red centroamericana interdisciplinaria e intersectorial de expertos. Sus miembros serían nombrados por la Reunión de Presidentes a propuesta de cada país.

ii) Comité Consultivo. Se propone fusionar en uno solo los Comités Consultivos mencionados en los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala y el tratado de Integración Social, integrado por representantes de todos los sectores de la sociedad civil. Este Comité tendría la función primordial de ofrecer un foro permanente para el debate y la reflexión sobre la naturaleza y dirección del proceso de integración, con amplia difusión, así como de responder a consultas globales al respecto por parte de los órganos u organismos regionales. Esto sería complementado por mecanismos de consulta sectoriales. Asimismo, se recomienda promover el fortalecimiento de las organizaciones regionales que representan los intereses particulares.

i) La organización nacional para la integración

Los cambios propuestos exigirían un esfuerzo adicional para fortalecer la capacidad de coordinación nacional de los temas de integración centroamericana. La definición de las instancias de coordinación interministerial y sus formas de actuación dependerían de las realidades de cada país. En todo caso, convendría adoptar medidas para la formación de cuadros con niveles adecuados de conocimiento y habilidades en materia de integración, así como para fortalecer los procedimientos de comunicación y los sistemas de información, y realizar una revisión de normas administrativas y jurídicas.

4. Cambios a los organismos especializados de cooperación

a) El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)

Desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo de Centroamérica, la función principal del ICAITI sería fortalecer la metrología y la función secundaria, la normalización.

La metrología, área en la que existen importantes economías de escala, se ha desarrollado en grado insuficiente en Centroamérica. Un apoyo importante para que las empresas nacionales satisfagan las exigencias tecnológicas del comercio internacional sería el incremento en la capacidad de los laboratorios secundarios centroamericanos para efectuar pruebas y ensayos, verificar normas y controlar la calidad. Al presente sólo el ICAITI cuenta con un laboratorio primario de metrología en Centroamérica.

Por otro lado, si bien la tendencia global apunta hacia la armonización con referencia a las normas internacionales, existe una categoría de productos, comerciados principalmente entre los países centroamericanos, que pueden requerir de la definición de una norma centroamericana. Sería preciso, por ello, preservar esta función del ICAITI.

En consecuencia, se propone transformar el ICAITI en un organismo que podría llamarse Instituto Centroamericano de Metrología y Normalización. Un laboratorio primario de metrología requiere de gastos fijos muy elevados, por lo que no parecería posible que esta entidad se autofinanciara. En una primera estimación se calcula que estos servicios solamente aportarían entre 10 y 20% de los costos del Instituto. Esta entidad precisaría de una asignación presupuestaria permanente sobre la base del presupuesto institucional común, que asegure el mantenimiento y la actualización de los equipos, así como contar con un nivel mínimo de personal calificado.

Se requeriría de un estudio adicional para determinar si sería preferible mantener únicamente las capacidades de metrología existentes (actualmente cubren apenas unas cinco dimensiones de la metrología), o ampliarlas a fin de contar con un servicio primario centroamericano que abarque las necesidades esenciales. Asimismo, a partir de un proceso adicional de análisis y consulta, habría que decidir si la nueva entidad funcionaría únicamente como un foro de acuerdo entre las entidades públicas y privadas que disponen de las capacidades técnicas, o si convendría que dispusiera de un laboratorio para realizar pruebas.

Por otra parte, habría que decidir el destino de la capacidad de investigación propia del ICAITI. Teniendo en cuenta los argumentos relativos a la preferencia por una estrategia de red centroamericana (ver infra), no convendría desplegar un esfuerzo común para fortalecer esta capacidad. Tampoco parecería aconsejable eliminarla completamente, en la medida en que ésta podría ser un recurso útil para Guatemala y una fuente de ingresos complementarios para el organismo.

Una solución adecuada sería que la investigación y la asesoría científicas que realice el Instituto fueran financiadas por fondos extrapresupuestarios que consiguiera el propio Instituto. Este organismo operaría como un centro más de investigación de una red centroamericana.

b) La Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)

El ICAITI ha efectuado una labor de investigación y desarrollo en varias áreas, incluyendo actividades de interés en conservación energética y reducción de fuentes de contaminación. También tiene la ventaja potencial de ofrecer a las fuentes internacionales de financiamiento y de cooperación una institución regional para la realización de programas.

No obstante, parecería existir cierto consenso en la mayoría de los países en que tanto la distribución de los beneficios de un enfoque regional, como la promoción de la cooperación dentro de Centroamérica, serían mejor servidas por una red centroamericana de centros especializados de excelencia. La coordinación de esta red podría confiarse principalmente a la CTCAP, en su futura calidad de Dirección de una Secretaría unificada.

En la medida en que esta red se apoyaría en las universidades, se recomienda que coordine esfuerzos con el programa del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) para promover posgrados regionales, así como con la asociación de universidades privadas y las federaciones empresariales.

La movilización de recursos adicionales para apoyar estos esfuerzos de cooperación regional requeriría o bien de la adopción de programas especiales del BCIE o de la creación de un Fondo Centroamericano de Desarrollo Científico y Tecnológico, que se usaría para contratar servicios de investigación científica y tecnológica de importancia regional en diferentes laboratorios y centros de investigación, y para promover proyectos concretos de cooperación entre centros de investigación y empresas de diferentes países.

c) El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

Existe cierto consenso en que el ICAP tendría en el futuro dos áreas centrales de trabajo.

En primer lugar, debería de servir como centro de una red dedicada a fortalecer las capacidades centroamericanas para la integración regional. Esto incluiría, entre otras actividades:

i) La formación masiva de funcionarios nacionales y de autoridades locales, a fin de fortalecer sus conocimientos en temas sustantivos prioritarios, desarrollar sus habilidades en técnicas relevantes como la de negociación multilateral, y sensibilizarlos en cuanto a las complejidades de los procesos de integración regional.

ii) La formación especializada de funcionarios regionales (en el caso de establecerse un servicio civil centroamericano) podría constituir una parte sistematizada de un proceso de formación inicial y permanente a escala regional.

iii) Consultorías a los gobiernos y entidades regionales para la elaboración de instrumentos de políticas, sistemas de gestión, programas de formación, etc.

Por otra parte, se debería reforzar al ICAP para que opere como un centro de excelencia en materia de gestión pública, particularmente en políticas de competencia y regulación, con capacidad para desarrollar estrategias innovadoras, basadas en el análisis de las nuevas teorías y mejores prácticas en el mundo.

Convendría en consecuencia transformar el ICAP en un instituto mixto, integrado por un pequeño núcleo de profesionales permanentes (o por lo menos con contratos de duración media) con experiencia comprobada y reconocida. Asimismo, contaría con servicios especializados (biblioteca, centro de documentación, bases de datos y de expertos) de valor para la región. El nuevo ICAP tendría participación pública y privada. Sus autoridades incluirían representantes de los gobiernos y administraciones nacionales, instituciones regionales, universidades y organizaciones privadas.

En este marco, sería apropiado sustituir el sistema de financiamiento completo de los gobiernos por un sistema mixto. Esto supondría una asignación presupuestaria de base derivada del presupuesto común, que podría tomar la forma de un contrato marco para la realización de una cantidad mínima de acciones de capacitación y de otro tipo. Adicionalmente, el instituto debería trabajar dentro de la red de organizaciones relevantes, para vender no sólo servicios directos, sino también complementar, en el ámbito regional, el trabajo de las entidades nacionales. Sería deseable, en particular, que llevase a cabo operaciones conjuntas (*joint ventures*) con el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

d) La organización regional de turismo

Considerando la interdependencia que el turismo y otras áreas de integración tienen con respecto a las necesidades de facilitación turística y de armonización de normas e incentivos, se sugiere que las funciones de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), en materia de política común turística, podrían incorporarse en la Secretaría General. Sin embargo, convendría que las tareas de promoción de Centroamérica como destino único y las otras áreas del desarrollo turístico común fuesen realizadas por una entidad centroamericana mixta.

e) Otras entidades regionales

En el documento *Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana* se presentó un resumen de las funciones y financiamiento de otras entidades regionales, así como una apreciación de su desempeño y evolución reciente. En él se formulan las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Existen diversas entidades regionales especializadas, con funciones claras en la agenda centroamericana, y que han realizado —o están realizando— importantes esfuerzos de modernización institucional y racionalización administrativa. Se cuentan, entre ellas, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Organismo Internacional Regional

de Sanidad Agropecuaria (OIRSA). Cabe agregar que tres de ellas, el BCIE, la COCESNA y el OIRSA, se autofinancian mediante la venta de servicios.

La Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA) requiere, por otra parte, que sus funciones y su organización sean revisadas en el marco de los cambios que se están dando en el mercado regional, de acuerdo con las decisiones que se adopten en este sector. La revisión correspondería a las instituciones nacionales, con el apoyo de estudios técnicos especializados.

Asimismo, convendría dejar al criterio de las instituciones nacionales participantes la aplicación de medidas de reforma para su consolidación, y retener el sistema de financiamiento descentralizado en el Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE), y en el Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). En cuanto al primero, se considera importante asegurar su participación en el desarrollo de un enfoque integrado para el recurso agua. Respecto del segundo, parecería necesario aclarar su papel institucional en relación con los organismos nacionales y otras organizaciones internacionales responsables en los campos relevantes.

En cuanto al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), cabría examinar la participación de las asociaciones de universidades privadas en los esquemas de cooperación regional, así como su posible vinculación con las tareas de integración, tales como la homologación de títulos con vistas al libre ejercicio de profesiones en toda Centroamérica.

Respecto de las otras instancias de coordinación entre organismos nacionales —algunas de las cuales no tienen sede ni personal permanente—, tales como el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) o el Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS), sería conveniente basarse en acuerdos de implementación para diseñar su estructuración.

5. Financiamiento

Una parte esencial de la reforma sería establecer un mecanismo de financiamiento automático para el núcleo institucional, y llegar a un acuerdo respecto de los principios que deberían regir sobre las demás instituciones u organismos. Este acuerdo podría ser visto también como una muestra del compromiso de los gobiernos con el proceso de integración. En el mismo espíritu, convendría que cada país presentase un plan de acción para solventar los saldos pendientes de los aportes gubernamentales, con modalidades propias y teniendo en cuenta sus posibilidades.

El esquema de financiamiento se basaría en tres elementos: un presupuesto institucional común, un financiamiento descentralizado y el autofinanciamiento.

a) Presupuesto institucional común

i) Beneficiarios. Las instituciones de integración (el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, y en una futura fase la Corte Centroamericana de Justicia y el PARLACEN) estarían financiadas en su totalidad por este presupuesto común.

Adicionalmente, el presupuesto común permitiría apoyar de manera permanente y parcial a entidades centroamericanas que ofrezcan servicios con un valor agregado regional y que requieran de un apoyo público común, pero que no realicen funciones sistémicas. Por ejemplo, estas asignaciones podrían asumir la forma de convenios permanentes con el instituto que sustituiría al ICAITI, para el mantenimiento de las capacidades primarias en materia de metrología, o con un ICAP transformado, para capacitar a funcionarios públicos.

ii) Administración. El presupuesto de gastos sería aprobado cada año por el Consejo y lo administraría el BCIE. Los posibles superávits serían transferidos a un fondo general administrado por la Secretaría General. Estos recursos podrían destinarse a la inversión social, a fomentar la cooperación tecnológica o a subsidiar iniciativas conjuntas centroamericanas en materia cultural.

iii) Fuentes. En esta fase del proceso de integración, parecería de gran importancia que los gobiernos nacionales demostrasen un fuerte compromiso con la integración, y asumieran de forma abierta la responsabilidad de sostener adecuadamente el núcleo institucional.

Así, sería deseable diseñar **mecanismos nacionales**, de acuerdo con las normas constitucionales de cada país, que garanticen que el monto aprobado por el Consejo se transfiera, en forma obligatoria y automática, de los gobiernos nacionales al presupuesto institucional común.

Convendría también considerar la adopción de **mecanismos comunes** para alimentar el presupuesto, aprovechando los diversos estudios que se han realizado sobre la materia.

Cabría, en primer lugar, analizar con mayor detalle la constitución de un **fideicomiso** mediante alguna combinación de aportes de los países (posiblemente bajo la forma de préstamos del BCIE en algunos casos), y de la cooperación internacional.

En segundo lugar, podrían establecerse tasas especiales cuyo monto formaría parte directa del presupuesto. Si bien en teoría podría establecerse una tasa al comercio extrarregional para el financiamiento de la institucionalidad, esto presenta serios problemas. Debido a que no se ha alcanzado una unión aduanera entre los cinco países, los aranceles continúan siendo nacionales y no comunitarios, por lo que puede haber resistencia a que su recaudación se convierta en un bien común. Otra opción de financiamiento sería la transferencia de una parte del producto de la venta de formularios aduaneros al fondo común. No obstante, si bien esta opción ha sido aprobada por los Ministros Responsables de la Integración Económica y la SIECA la ha puesto en práctica, existen hasta ahora ciertas reticencias y cuestionamientos a esta venta. Además, según algunas estimaciones de la SIECA, los recursos que podrían obtenerse por este medio serían de sólo unos 200,000 dólares anuales. Se ha hecho mención al establecimiento de otros tipos de impuestos (cobrar comisiones a cheques usados por pagos de bienes y servicios de otros países o una cuota al peaje de vehículos), pero ello requeriría de estudios más detallados para evaluar su factibilidad y rendimiento probable.

Por último, se podrían obtener fondos de la **cooperación internacional**, solicitando conjuntamente créditos que los países transferirían, bajo su responsabilidad, directamente al presupuesto y no al fideicomiso.

b) Financiamiento descentralizado

Entre los organismos que dispondrían de financiamiento descentralizado para cubrir enteramente sus gastos fijos se cuentan la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA), el Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), así como las diversas instancias de coordinación intergubernamental. Los recursos no tendrían relación alguna con el presupuesto común. Provenirían en su totalidad de las entidades públicas nacionales relacionadas directamente con las actividades de estos organismos.

La agencia centroamericana de turismo constituiría un caso especial, ya que contaría con financiamiento mixto.

Las autoridades o instituciones nacionales correspondientes determinarían en todos los casos los montos de este financiamiento.

c) Autofinanciamiento

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

6. Auditoría

Sería indispensable constituir una entidad centroamericana independiente responsable de la auditoría general, de acuerdo con lo previsto en el Protocolo de Tegucigalpa (artículo 33). Sin embargo, en estos momentos no sería preciso crearla al estilo de un Tribunal, sino que podría recurrirse a firmas reconocidas. En el caso de las entidades en las que ya se efectúan auditorías de este tipo se podría mantener esta práctica, pero se obligaría a las que no lo hacen a realizarlas en un plazo razonable.

Al mismo tiempo, convendría solicitar a los Contralores de Cuentas de Centroamérica que elaboraran un perfil del futuro sistema con cooperación técnica internacional. En este marco se precisaría establecer normas y procedimientos obligatorios para las compras y la administración de bienes y servicios.

7. Estatuto del servicio civil y de la carrera de funcionario centroamericano

Simultáneamente, con las medidas ya mencionadas, sería imprescindible acordar un Estatuto del Servicio Civil Centroamericano que establezca normas y procedimientos profesionales uniformes, los cuales regirían al personal de los organismos y las instituciones. Asimismo, sería conveniente regular la carrera del funcionario y empleados centroamericanos, estableciendo al efecto el escalafón correspondiente. Se podría elaborar un anteproyecto con apoyo internacional.

En el Estatuto se establecería un escalafón centroamericano de salarios y beneficios, así como un régimen básico de disciplina. En él se especificaría también la obligatoriedad de designar por concurso a los titulares y a los profesionales.

Si bien no sería imprescindible fijar cuotas de representación nacional en cada entidad para los profesionales, sería deseable buscar equidad en la representación, sin comprometer por ello la calidad del trabajo. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores podría emitir una resolución que establezca un procedimiento mediante el cual el sistema de auditoría revisaría periódicamente los reclutamientos de personal. Se aseguraría así que no hubiesen desviaciones en contra de funcionarios de los países miembros con nacionalidad diferente a la del país sede. Asimismo, el personal no nacional debería recibir automáticamente *status* de residente en el país sede.

Por último, cabe subrayar la importancia de asegurar un alto grado de transparencia.

8. Lineamientos para un Plan de Acción

En esta propuesta se plantea una importante reforma a la institucionalidad regional que requeriría de una preparación técnica cuidadosa, y exigiría cambios significativos en los instrumentos jurídicos regionales. Su financiamiento presentará un gran desafío político y práctico. Es necesario también tener presente que la propuesta suscitaría resistencias de quienes se consideren afectados por ella.

Por otra parte, las circunstancias parecen favorecerla en comparación con iniciativas anteriores. La fuerza del consenso y el compromiso que existe en la actualidad entre los Presidentes centroamericanos para implantar una reforma ofrece bases sólidas para su implantación progresiva. Además, existe en la comunidad internacional la voluntad de ofrecer apoyo político y material para una reforma sustancial. Finalmente, se puede afirmar que los cambios propuestos sólo serían radicales en algunos casos, y se prevé que de surgir alguna oposición, ésta se circunscribiría a determinados círculos y esferas.

a) El sistema de financiamiento

Para poner en marcha la reforma propuesta, sería preciso establecer un nuevo sistema de financiamiento.

Un Grupo especializado, nombrado por los Presidentes, debería elaborar a la brevedad posible un plan de acción detallado para la ejecución de la propuesta. Dicho grupo, que podría encabezar la SIECA, trabajaría en estrecha consulta con el BCIE, los ministerios de hacienda, los bancos centrales y las comisiones de hacienda de las asambleas nacionales.

b) Los cambios institucionales

i) La Secretaría General. La unificación de las secretarías implicaría importantes movimientos de instalaciones y personas. Habrá que prever, por lo tanto, que ésta se efectúe como un proceso de mediano plazo y en diferentes etapas. En una primera, se elaboraría, firmaría y ratificaría un nuevo tratado; se identificarían las necesidades con respecto al personal e infraestructura de la nueva Secretaría General, y se definirían los costos de las acciones de personal y mudanzas. En una segunda fase se abriría la sede, se adoptaría su reglamento interno y se establecerían los servicios comunes. Finalmente, se procedería a la fusión de las entidades involucradas.

Este proceso requiere de decisiones acaso difíciles, en cuanto a la elección de sedes, en el marco del impacto que la reforma tendrá sobre la distribución geográfica de los órganos y organismos regionales.

Se sugiere que la nueva agencia centroamericana de turismo se ubique en Managua, de tal manera que la incorporación de las funciones de secretaría de la SITCA en una Secretaría General no afectaría la presencia de organizaciones regionales en Nicaragua. Honduras no se vería afectado, puesto que las dos secretarías con sede actualmente en Tegucigalpa (CEAC y CCHAC) tienen una

naturaleza rotativa, por lo que su permanencia en esta ciudad es temporal. El caso de El Salvador dependerá de la suerte de la SG-SICA. Ante estas perspectivas, 8/ se considera de la mayor importancia que la Secretaría General mantenga oficinas en cada país.

En el cuadro siguiente se muestra la distribución geográfica de los órganos y organismos regionales sin incluir la sede de la Secretaría General.

SEDES DE LOS ORGANOS Y ORGANISMOS REGIONALES a/

Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
PARLACEN		BCIE	CCJ	SE-CMCA	
Ex-ICAITI	OIRSA	COCESNA	COCATRAM	Ex-ICAP	CEPREDENAC
INCAP	ICEP <u>b/</u>	COMTELCA	Turismo	CSUCA	
		CCP		CAPRE	

a/ No se incluye en este cuadro la Secretaría General.

b/ Instituto Centroamericano de Estudios Policiales.

ii) Los organismos especializados. En el caso de los tres organismos especializados que se verían afectados, se propone un procedimiento similar que consistiría en la elaboración, por un comité técnico mixto nombrado por las autoridades actuales respectivas, de un plan detallado que sería discutido con los principales actores.

En el caso del ICAP, se realizarían consultas con representantes de los ministerios responsables, el INCAE, así como con expertos de las universidades, de otras instituciones de formación y de investigación, y de entidades privadas (como la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales, ASIES, y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES), y con especialistas internacionales.

La transformación del ICAITI sería discutida con representantes de los ministros responsables, de las federaciones industriales y de los principales laboratorios nacionales de metrología y normas, y con expertos en la materia.

La creación de una organización mixta centroamericana de turismo sería analizada por la SITCA y también por representantes de las autoridades y agencias nacionales, así como de las asociaciones privadas de turismo y por especialistas invitados.

8/ Por otra parte, en el caso de dos secretarías, habrá que tener en cuenta también la relación orgánica existente con organizaciones internacionales (entre la SG-CECC y la UNESCO, y la SG-CAC y el IICA).

c) **Los cambios jurídicos**

Los cambios jurídicos más importantes que deberían comentarse en el marco de un nuevo tratado derivarían del nuevo sistema de **financiamiento**, y de la unificación de las **secretarías**. Asimismo, en los casos de **ICAITI**, **ICAP** y **SITCA**, sería preciso abrogar los Convenios existentes y modificar sus estatutos, de acuerdo con sus nuevas funciones y naturaleza.

Con respecto al **Parlamento Centroamericano**, la posible reducción en el número de diputados y la reconsideración de sus inmunidades y privilegios requerirían de una reforma al Tratado Constitutivo. Los otros temas podría resolverlos el propio Parlamento mediante reformas a su Reglamento.

Se propone una sola reforma al Estatuto de la **Corte Centroamericana de Justicia** (supresión o reformulación del artículo 22, literal f)). Los cambios en la organización y en materia de gastos podría realizarlos la propia Corte, puesto que a ella compete la definición de la administración y el personal (Título VI del Reglamento General).

En la primera fase de la reforma, el **Comité Ejecutivo** podría seguir operando sobre la base del Protocolo de Tegucigalpa. Al adoptarse el nuevo tratado, convendría formalizar tanto la fusión entre el Comité Ejecutivo de la SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica como el principio de interacción entre el Comité y la Secretaría en la formulación de políticas y la preparación de decisiones con carácter obligatorio.

La introducción de un "sistema de **auditoría** y fiscalización financiera" se prevé explícitamente en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 33). La elaboración de **normas de políticas de personal** y la posible creación de un Servicio Civil Centroamericano podrían tomar la forma de un reglamento, fundamentado en el mismo Protocolo, que el Consejo adoptaría.

d) **Elaboración de un Plan de Acción**

Una vez que los Presidentes hayan definido las líneas fundamentales de la reforma, se propone crear un grupo especial de trabajo encargado de coordinar la elaboración de planes detallados relacionados con los aspectos institucionales, jurídicos y de financiamiento.

Anexo I

SIGLAS

ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
ASIES	Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales
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
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CCVAH	Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
COCESNA	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
COCISS	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social
COMTELCA	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
FEDECATUR	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICEP	Instituto Centroamericano de Estudios Policiales
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
S-CCHAC	Secretaría <i>pro tempore</i> del Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central
SE-CCAD	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
SE-CEAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central
SE-CMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SE-CRRH	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulicos
SG-CAC	Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano
SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
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
ST-CTCAP	Secretaría Técnica de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá

Anexo II

PARAMETROS PARA LA REFORMA: AGENDAS COMUNES Y ENFOQUES INSTITUCIONALES

La reforma institucional que se propone en este documento persigue tres objetivos inmediatos, de acuerdo con el mandato de los Presidentes:

- Reducir la dispersión y maximizar la eficiencia y eficacia;
- Asegurar un control adecuado y
- Disminuir costos y disponer la adecuada distribución de recursos.

Las medidas han sido definidas en la perspectiva más amplia de adecuar las capacidades institucionales regionales a las necesidades de la nueva agenda centroamericana. Este anexo resume la base conceptual empleada para establecer los parámetros de la reforma.

1. Contenido de una agenda común: definiciones alternativas

El primer paso ha sido identificar cuál es la nueva agenda, entendida no como una lista de objetivos específicos sino como una percepción del papel de la acción común en el desarrollo de los países centroamericanos.

Al respecto, existe un *continuum* de actitudes hacia la integración centroamericana que se puede resumir en tres posiciones generales.

a) Economicismo extremo

Desde esta posición se afirma que las condiciones fundamentales serían satisfechas gracias, principalmente, a los efectos benéficos de la liberalización en sí misma (ya sea uni y/o multilateral), y a las consecuentes acciones nacionales.

La "integración" centroamericana se considera como un paso parcial en el proceso hemisférico y multilateral, que constaría básicamente de medidas tendientes 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 en el interior de Centroamérica, así como las derivadas de un poder de negociación acrecentado 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.

b) 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 internacional; 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.

Aun así, 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 de 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.

c) 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. Es decir, un papel importante en el regionalismo abierto con miras a la integración hemisférica y multilateral, en la consolidación del desarrollo político y social, y en la preservación cultural.

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 acrecentará 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.

Por otra parte, se necesita una amplia agenda de cooperación funcional, al menos en materia de medio ambiente, salud, educación y cultura, transporte, infraestructura y turismo.

Finalmente, resulta prioritaria la cooperación política en aras de impulsar la profundización de la democracia y los derechos humanos, y de lograr los objetivos de la nueva agenda de seguridad, tales como la profesionalización y reducción de las fuerzas armadas y 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 dentro de ciertos parámetros acordados los problemas fundamentales que se presenten.

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.

2. 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*.

a) 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.

b) 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 se refleja en enfatizar el protagonismo de una "Centroamérica institucional" compuesta principalmente por los "órganos comunitarios", así como en el esfuerzo que se ha hecho en el marco del Sistema de la Integración Centroamericano (SICA) por establecer un sistema global que cubra todos los sectores e instituciones, aplicando, al máximo posible, principios uniformes de integración jurídica.

c) 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 rijan 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, se 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 resulta de 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.

3. Síntesis

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

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

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

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

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

por sus pretensiones políticas, y de descuidar, por lo menos, las necesidades de creación de interdependencias y de bases sociales para la integración.

El institucionalismo flexible es la forma idónea para una agenda de regionalismo abierto, ya que propone respuestas institucionales diferenciadas a múltiples niveles bajo el principio de la subsidiariedad. Según este principio, se debería actuar al nivel de organización, y con la intensidad de regulación en el grado más bajo posible para el logro de los distintos objetivos, y las decisiones siempre deberían tomarse lo más cerca posible del ciudadano.