

Mecanismo para la coordinación de la cooperación internacional: Centroamérica Proyecto¹

Secretaría Permanente del
Tratado de Integración Económica
Centroamericana (SIECA)

SE SEÑALAN AQUI LOS PRINCIPALES ASUNTOS QUE DEBIERAN SER OBJETO DE DEBATE PARA DEFINIR LA PROPUESTA FINAL QUE SERA ESTUDIADA EN LA REUNION DE LOS GABINETES ECONOMICOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO.

Introducción

Este documento ha sido elaborado por la Secretaría para servir de base en los trabajos de preparación del mecanismo regional para la Cooperación Internacional hacia Centroamérica, en cumplimiento del mandato que sobre este particular emanara de la IV Reunión de Gabinetes Económicos del Istmo Centroamericano (numeral 39 del Comunicado).

Para su elaboración se han tenido presentes las propuestas presentadas por el CADESCA y la propia Secretaría, y especialmente la elaborada por la Comisión de Trabajo creada por la II Reunión de Gabinetes Económicos Al-

ternos en noviembre de 1992, además de consultas posteriores realizadas a los distintos Gobiernos. Asimismo, como es obvio, se han tenido presentes las diferentes funciones, alcances, modalidades y mecanismos operativos de cada una de las actuales iniciativas internacionales de cooperación al área, particularmente del PEC, ADD y del Acuerdo de Cooperación Centroamérica/CEE, de las cuales la SIECA es Secretaría Técnica.

Las propuestas aquí delineadas, señalan los principales asuntos que debieran ser objeto de debate en la definición de la propuesta final a ser elevada a la Reunión de los Gabinetes Económicos del Istmo Centroamericano.

Los temas abordados incluyen aspectos de principio, definición de ámbitos y funciones, y aspectos operativos y organizacionales.

1. Presentado a la consideración de la Comisión Técnica Regional para la Cooperación Internacional (CTCI), SIECA, Guatemala, 21 de julio de 1993. SIECA/CCA/004-93.

Mecanismo

Principios que deben regirlo

Coherencia con los mandatos presidenciales

El mecanismo debe explicitar su vinculación con los responsables de enunciar las prioridades de desarrollo económico y social a nivel regional. La fuente de mayor nivel político es, por supuesto, la Reunión de Presidentes, pero en el marco del Sistema de Integración Centroamericana el órgano específico con capacidad propositiva en materia de política económica es la Reunión de Gabinetes Económicos en dos sentidos: i) en cuanto a su facultad de proponer prioridades al foro presidencial, y ii) en cuanto a su obligación de dar contenido técnico a las decisiones de ese máximo foro.

Una consideración importante en este sentido es la de la naturaleza "resultante" de toda estrategia de cooperación. No existe una política de cooperación por sí misma, sino como medio para alcanzar objetivos de desarrollo y crecimiento económico y social. El mecanismo deberá ser, en consecuencia, instrumental para todos los órganos del sistema regional y para los países de la región. Por ello, el mecanismo deberá articular el potencial ofrecido por la comunidad internacional con los requerimientos que se derivan de las prioridades regionales.

Regionalidad

El mecanismo tiene, obviamente, una proyección regional pero, en alguna medida, es necesario precisar el concepto en términos de explicitar los criterios:

- de participación de los países que determinan la regionalidad: cuántos países "hacen" un proyecto regional y qué modalidades de coejecución pueden ser consideradas como regionales; y
- para validar la participación de organismos regionales, esto es, el hecho de que un proyecto ejecutado por un organismo centroamericano, en la medida en que tiene como beneficiario último la región, es regional (vis a vis el hecho de que, eventualmente, un organismo es ejecutor de un proyecto nacional).

Este último punto puede exigir, en lo que se refiere a la cooperación gestionada por otros órganos del sistema de integración, una delimitación de funciones del mecanismo, en tanto que no desplaza su facultad de realizar gestiones directas. En el caso, sin embargo, de que proyectos de organismos regionales sean canalizados por medio del mecanismo, éstos deben quedar sujetos a sus normas.

Adicionalidad

En un sentido cuantitativo, se refiere al hecho de que el mecanismo debe enfatizar que toda cooperación regional debe entenderse como

dirigida a cumplir objetivos regionales sin desplazar o desviar ayuda dirigida a los países con carácter nacional. El mecanismo debiera velar de alguna forma por que toda nueva iniciativa conduzca a la canalización de recursos adicionales para la región.

- En cuanto a procurar la simplificación de los mecanismos propios de cada iniciativa, con la aspiración de facilitar la gestión de la parte centroamericana.

Complementariedad

En sentido cualitativo, el mecanismo debe también velar porque toda nueva iniciativa de cooperación regional gestada por la región o por la comunidad internacional debe ser complementaria con las ya existentes, para evitar el desgaste en la gestión por parte de la región. No obstante, si se toman en cuenta las iniciativas vigentes, la noción de complementariedad es relativa, lo que se evidencia en la tendencia a someter los mismos proyectos a más de una iniciativa. En el nivel operativo, por tanto, el mecanismo debiera preverse como un medio para mejor orientar la canalización de la gestión en función del seguimiento de las "condiciones de la oferta": el potencial y prioridades de cada cooperante.

Convergencia

El mecanismo debe constituir un núcleo de convergencia de la gestión de la cooperación regional a dos niveles:

- En cuanto a facilitar la articulación de proyectos generados independientemente a fin de potencializarlos, y

Funciones asignadas

Es necesario precisar las funciones del mecanismo, calificando el grado de coordinación que ejercerá, es decir, el grado de injerencia que tendrá en los mecanismos *ad-hoc* de las iniciativas existentes. El espectro de posibilidades es amplio, desde la simple función de facilitación (apoyo técnico; priorización indicativa de proyectos, información sobre proyectos, seguimiento de las actividades de las iniciativas) hasta la más compleja de centralización de las decisiones y, por consiguiente, de mecanismo interlocutor único con todas las iniciativas regionales. En el tiempo, ambas opciones no son excluyentes, por lo que una visión programática de las funciones del mecanismo podría ser la opción intermedia.

Una vez aprobado el mecanismo, éste debiera constituirse en el instrumento único dentro del cual se coordine la parte centroamericana en las iniciativas de cooperación económica a Centroamérica. Para las iniciativas actuales se sugiere mantener, tal como ya se mencionó, los mecanismos *ad-hoc* existentes, pero el mecanismo debiera dar las pautas estratégicas para su dirección.

Aspectos operativos

Cartera regional de proyectos

El mecanismo tendría poco sentido si, además de analizar el tema de las prioridades y evaluar globalmente las características y evolución de las iniciativas regionales, no aspirara a la constitución de una cartera centroamericana de proyectos que permitiera optimizar las gestiones, tanto en términos de la coherencia interna de las demandas de cooperación, como de fuente de información para los gestores directos de esa cooperación.

La noción de una cartera "única" permite superar dos problemas básicos de la gestión de la cooperación:

- la importancia de disponer de proyectos que, en un momento dado, puedan ser sometidos a una u otra fuente de cooperación identificada por cualesquiera de los canales existentes en el marco de las iniciativas regionales; y
- el papel central de la coordinación asignado al mecanismo, en la medida en que sólo una determinada centralización de la información (no necesariamente de la decisión) permite la optimización de proyectos en términos de evitar duplicación y articular, con fines sinérgicos, proyectos articulables.

En este sentido, es necesario el mantenimiento de una cartera regional de proyectos, no sólo en términos de mantener mayor disponibilidad de in-

formación y elementos de juicio para los gestores de la cooperación regional, sino también para evitar duplicaciones y posibilitar la integración de proyectos similares y la fusión de proyectos a programas regionales.

Para ello, actualmente se encuentra en fase de instalación final el sistema regional de proyectos en SIECA, habiéndose actualmente almacenado la información de los proyectos CAM en ejecución y en cartera del PEC, estando en proceso de introducción los proyectos presentados a la CEE en el marco del Acuerdo de Luxemburgo (incluyendo los de ASOEXPO), de la ADD (componente de desarrollo) y los del GCR del BID. Es conveniente mencionar que se espera contar, dentro del sistema, no sólo con los proyectos de asistencia técnica, sino también con un perfil de aquellos de inversión presentados a los cooperantes, con la finalidad de poderles dar seguimiento regular por parte del mecanismo.

Para estas tareas, habrá que mantener un mecanismo permanente de información con los Grupos Nacionales de Trabajo sobre Gestión de la Cooperación (GNT's) en los países del área, con las instituciones regionales y con los propios países o instituciones cooperantes.

Métodos y criterios de presentación, priorización y seguimiento de los proyectos

El papel del mecanismo en la definición de áreas prioritarias para la

cooperación es otro tema que requiere algún desarrollo. Las áreas son, en la práctica, el ingrediente principal de los criterios de priorización; en el caso regional éstas emanan de las cumbres presidenciales que suponen un primer nivel de acuerdo entre los países. Operativamente, sin embargo, las áreas prioritarias proceden de las instancias técnicas del nivel nacional. La convergencia y coherencia de los niveles nacional y regional podría ser, por tanto, otro de los temas asignados al mecanismo.

La organización de una cartera de proyectos está sujeta a la utilización de métodos adecuados y coherentes de presentación y priorización de los proyectos. Así, el éxito de cualquier esfuerzo de coordinación de la cooperación sólo puede alcanzarse a partir de una homogeneidad mínima y básica de los métodos que distintas iniciativas utilicen para la priorización de proyectos (o, más exactamente, para determinar la relevancia de un proyecto respecto a prioridades preestablecidas). En el marco de prioridades regionales únicas y prioridades nacionales eventualmente divergentes, la homogeneidad debe buscarse, más que en las áreas específicas, en los criterios mediante los cuales cada país asigna la prioridad del proyecto.

La presentación de proyectos regionales (demanda centroamericana) al órgano ejecutivo del mecanismo, podría ser realizada por: i) los propios países y ii) por la Secretaría Técnica de la misma, quien deberá ser responsable de la presentación de los proyectos de los organismos regio-

nales. Una vez el proyecto sea presentado al órgano ejecutivo, éste deberá pronunciarse sobre su aceptación y de inmediato pasa a formar parte de la cartera, quedando para estudio interno y priorización nacional por parte de los GNT's. El órgano ejecutivo puede también no aceptar un determinado proyecto por razones técnicas (estar mal elaborado, etc) u otras (no estar contemplado dentro de las áreas prioritarias), devolviéndolo al ponente para modificarlo o simplemente no dándole curso, lo que permite el mantenimiento de una cartera de proyectos de alto interés regional. (Ver Gráfico No.1)

Sobre la priorización de los proyectos, una de las primeras tareas de los órganos ejecutivos del mecanismo será la de trabajar un instrumento inter-criterio de ponderación, que incorpore criterios uniformes de ponderación nacional y regional, permitiendo mayores elementos de juicio para los gestores de la cooperación. En principio, la SIECA considera que es posible extender la modalidad de priorización puesta en práctica con éxito, en el mecanismo de coordinación intraregional del PEC, que se ilustra en el recuadro No. 1.

En la medida en que la cartera regional se ocupará no sólo del registro de proyectos propuestos sino del seguimiento mínimo de su gestión y ejecución, los canales deben prever los mecanismos para retroalimentarla, tarea que conllevará para la Secretaría Técnica una estrecha coordinación con los GNT's y los ejecutores de los proyectos, a través de informes periódicos (trimestrales) de avance. Estos informes de avance de los

proyectos en ejecución deben constituir un componente importante del sistema o banco de proyectos, estando su incorporación actualmente en el proceso en el sistema desarrollado en la SIECA.

Gráfico No. 1

1. Los ponentes (países centroamericanos y organismos regionales) presentan proyectos a la Secretaría Técnica.
2. La Secretaría Técnica traslada los proyectos al CTCI, que los estudia.
3. Los proyectos considerados insatisfactorios por el CTCI son descartados o devueltos a los ponentes para reformulación o modificación.
4. Los proyectos aprobados pasan a cartera.
5. Los proyectos en cartera son analizados internamente por los países (GNT's).
6. Los proyectos regresan a la Secretaría Técnica con la priorización nacional asignada por cada país.
7. La Secretaría Técnica procesa las prioridades nacionales, calcula la prioridad regional ponderada y traslada los proyectos al CTCI.
8. Los proyectos con prioridad mayor a la media regional aprobada por el CTCI pasan a disposición de los mecanismos propios de cada instancia de cooperación.
9. Los proyectos con prioridad menor a la media regional salen del proceso.
10. Los proyectos finales se negocian con los cooperantes.

Recuadro No. 1

Método para el Cálculo de la Prioridad Regional

1. Cada país asigna al proyecto una prioridad nacional de 1 (mayor prioridad) a 5 (menor prioridad).
2. Cada prioridad nacional (P_i) se pondera en base a la fórmula:

$$W_i = -2P_i + 12$$

Para determinar su peso relativo regional W_i . La tabla que resulta de esta fórmula es:

PRIORIDAD NACIONAL	PESO RELATIVO REGIONAL
1	10
2	8
3	6
4	4
5	2

- Se suman los pesos nacionales de modo que el total corresponde a la prioridad regional del proyecto, W_t . Es decir,

$$W_t = \sum W_i = \sum (-2 \cdot P_i + 12n)$$
donde n = número de países.
- Se compara la prioridad regional con la prioridad media (36 para el caso de 6 países, puesto que $W_t = 36$ cuando las P_i de todos los países son 3).
- Se aprueban los proyectos cuya prioridad regional es mayor que la prioridad media.

Coordinación al nivel nacional

Aspectos institucionales

La estructura institucional responsable de la gestión de la cooperación internacional en los países ha variado radicalmente en los últimos diez o quince años, de modo que los esquemas centralizados de los setenta han dado lugar a formas de gestión más independientes que tienden a escaparse de una coordinación nacional y, eventualmente, a generar dispersión y competencia interinstitucional. A fin de fortalecer la posición de un mecanismo regional, es importante que los países emprendan acciones de coordinación al nivel nacional que per-

enero-junio/1994

mita la constitución de redes y sistemas institucionales, dentro de las políticas de administración pública de cada país. Esto favorecerá la coordinación regional en la medida en que ésta pueda contar con interlocutores únicos dentro de cada país, que representen efectivamente las prioridades y estrategias nacionales de cooperación.

Aspectos técnicos

Consecuente con este fortalecimiento institucional, la consolidación de los cuadros técnicos de gestión iniciada por el Proyecto CAM/92/03 (Capacitación y Apoyo a las Instancias Gubernamentales Encargadas de la

Gestión del PEC), y cristalizada en la constitución de los Grupos Nacionales de Trabajo (GNT's), que involucra funcionarios técnicos de cada país, debiera potencializarse como un mecanismo de base para la coordinación de esfuerzos nacionales.

Estos grupos están actualmente constituidos, por lo general, por los responsables de la cooperación regional en los Ministerios de Economía, de Planificación, Finanzas y Relaciones Exteriores. Además cuentan con representantes técnicos de la Vicepresidencia de la República y de algunos ministerios sectoriales. Esta conformación parecería adecuada para la coordinación de la cooperación, por cuanto aprovecha campos de acción complementarios y el acceso a distintos niveles de decisión y ejecución en el aparato gubernamental de cada país. Los GNT's además realizan una importante labor de coordinación entre sí, lo que introduce el componente regional mínimo necesario.

Objetivos del mecanismo

El mecanismo debe tener, como mínimo, los siguientes objetivos:

- a. Coordinar los esfuerzos de los países centroamericanos en materia de gestión de la cooperación internacional, en concordancia con los mandatos emanados de las reuniones de Presidentes de la región y siguiendo los criterios de regionalidad, adicionalidad, complementariedad y convergencia de la cooperación solicitada a la comunidad internacional.
- b. Definir las áreas prioritarias de la cooperación, de conformidad con dichos mandatos y criterios, con el propósito de incrementar la eficiencia de las iniciativas regionales e internacionales de cooperación, orientadas al fortalecimiento de los procesos de desarrollo de los países de la región.
- c. Coordinar, a nivel de la región, los esfuerzos realizados por los distintos órganos y foros del Sistema de Integración Centroamericana en materia de cooperación para el desarrollo.
- d. Coordinar y hacer converger las iniciativas internacionales con el propósito de evitar la duplicación de esfuerzos regionales.
- e. Mejorar, no sólo la calidad de la coordinación regional, sino consolidar un paquete regional de requerimientos de cooperación internacional (la "demanda" centroamericana) integrándola a una agenda permanente de cooperación para la región.
- f. Optimizar las oportunidades de gestión de la cooperación, manteniendo una cartera de programas y proyectos regionales a ser presentados a la comunidad internacional a través de las diferentes iniciativas.

- g. Garantizar el destino de la cooperación hacia las áreas prioritarias definidas y la internalización efectiva de la misma a nivel nacional y regional.
- h. Adoptar estrategias comunes y unificadas en esta materia.

Organos del mecanismo

Los distintos elementos organizativos del mecanismo a discutir y las relaciones a determinar entre esos elementos se ilustran, de conformidad con las discusiones sostenidas en este sentido en el marco de la Reunión de Gabinetes Económicos, en el Gráfico No. 2.

Hasta ahora, todas las propuestas incluyen en general la necesidad de una convergencia entre los campos político y económico de la cooperación, por lo que este aspecto deberá discutirse en la definición de la organización. En principio, la propuesta final debiera establecer los niveles a los que esta convergencia debe darse (por ejemplo, al nivel político, entre la Reunión de Gabinetes Económicos y la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, y a nivel técnico entre la Secretaría General del SICA y la Secretaría de Asuntos Económicos del SICA, la SIECA). Un elemento importante en la consolidación del mecanismo es el plano nacional, donde deben justipreciarse los avances logrados en la constitución de Grupos Nacionales de Trabajo, integrados por funcionarios nacionales responsables de

enero-junio/1994

la gestión de la cooperación económica internacional.

Organos de decisión

La Reunión de los Gabinetes Económicos del Istmo Centroamericano, como máximo foro interministerial, será el órgano de decisión máximo del mecanismo y tendrá como funciones específicas en el campo de la cooperación:

- a. La definición de la estrategia regional de cooperación en el ámbito económico, incluyendo aquellos aspectos que orienten la participación centroamericana en las iniciativas internacionales existentes y en aquellas que se constituyan en el futuro.
- b. La dirección y seguimiento de la cooperación internacional hacia el área para asegurar las decisiones vinculantes a nivel de la región y a nivel interno de cada uno de los países.
- c. La definición de las áreas prioritarias de cooperación regional.
- d. La coordinación con los otros órganos de decisión del Sistema de Integración Centroamericana, en particular con la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

Organos ejecutivos

El órgano técnico especializado del mecanismo será el COMITE TECNICO

REGIONAL DE COORDINACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA CENTROAMERICA (CTCI).

Funciones

- La elaboración de las propuestas de estrategias regionales de cooperación, tanto a nivel global como en términos de las iniciativas internacionales en las que los países de la región participen conjuntamente.
- La integración de la cartera regional de proyectos de cooperación debidamente priorizados.
- La definición y adopción de métodos de priorización y de los canales apropiados para la incorporación de proyectos a la cartera regional.
- El seguimiento (gestión) y evaluación de las iniciativas de cooperación internacional, así como de los programas y proyectos regionales en proceso de gestión y ejecución.

Integrantes:

El CTCI se integrará con dos representantes de cada país designados por el Gabinete Económico correspondiente.

Periodicidad de reuniones:

El CTCI se reunirá ordinariamente por lo menos cada tres meses y ex-

traordinariamente siempre cuando lo considere necesario, en particular en función de las iniciativas de cooperación y de la realización de las reuniones de los Gabinetes Económicos del Istmo Centroamericano. La Secretaría Técnica deberá realizar las convocatorias para estas reuniones, debiendo las mismas (ordinarias) celebrarse rotativamente en cada uno de los países.

Coordinación con otras instancias regionales:

El CTCI se coordinará con cualesquiera otras instancias regionales de conformidad con la temática que le corresponda abordar. En particular, recurrirá a la asesoría de los organismos centroamericanos en las áreas de su especialidad.

Secretaría Técnica:

La secretaría técnica del CTCI se propone que sea la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, SIECA, en su carácter de Secretaría Técnica de los Gabinetes Económicos y Secretaría de Asuntos Económicos del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. En este último sentido, coordinará las acciones del caso con la Secretaría General del SICA. Además, deberá coordinarse estrechamente con los demás organismos de la integración regional. Serán funciones específicas de la Secretaría Técnica:

- Prestar apoyo técnico y logístico requerido por CTCI (entre otros, la preparación de las reuniones y su documentación técnica).
 - Elaborar los estudios y propuestas técnicas específicas, y realizar las gestiones que el CTCI le solicite.
 - Mantener y actualizar la cartera única de proyectos regionales, e implementar las bases de datos especializadas que se consideren de importancia para mejorar la eficiencia de la gestión de la cooperación regional.
 - Mantener y actualizar la priorización de los proyectos regionales.
 - Realizar el seguimiento (avance) de los proyectos en ejecución en cada una de las iniciativas de cooperación internacional para Centroamérica y preparar documentación sobre este particular.
 - Apoyar la gestión de la cooperación regional cuando sea requerido por el CTCI.
 - Elaborar estudios técnicos sobre los avances y logros obtenidos en cada una de las iniciativas de cooperación internacional al área,
- presentando propuestas para su mejor aprovechamiento por parte de la región y para mayor convergencia entre las mismas.
- Servir de canal de comunicación entre las diferentes instancias nacionales, regionales e internacionales responsables de la gestión de la cooperación y el CTCI.
 - Atender las consultas que los organismos y países de la región le hagan en materia de cooperación internacional a la región.
- Coordinación técnica al nivel nacional:*
- Los representantes nacionales ante el CTCI actuarán como vínculo entre los niveles nacional y regional de la cooperación regional.
- A nivel técnico, el mecanismo regional contará con el apoyo de los Grupos Nacionales de Trabajo (GNTs) para la gestión de la cooperación, para los cuales la Secretaría Técnica del CTCI fungirá como enlace técnico. El CTCI fomentará la integración de la red de GNT's a fin de fortalecer la introducción de la dimensión regional en las actividades nacionales de gestión de la cooperación