

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

**PROPUESTA DE ARMONIZACIÓN Y ALINEACIÓN DE LA
COOPERACIÓN REGIONAL PARA CENTROAMÉRICA**

010506

CONTENIDO

	<u>Página</u>
Resumen Ejecutivo	3
Introducción	4
Avances en la integración centroamericana	5
Los desafíos para la integración y el desarrollo de Centroamérica	9
Lineamientos para avanzar en el proceso de armonización y alineación de la cooperación regional para la integración centroamericana	14
Elementos de Plan de Acción para avanzar en armonización y alineación	21

RESUMEN EJECUTIVO

Centroamérica ha recibido en el pasado una significativa cooperación de la comunidad internacional para apoyar su proceso de integración. Para ello ha dispuesto de numerosas fuentes de cooperación y del financiamiento de proyectos específicos de alcance y duración limitados. Debido a ello, se ha dificultado la apropiación de los resultados de la cooperación y han aumentado los costos de transacción.

Los países de la región centroamericana están convencidos de la conveniencia de emprender la armonización y alineación de la cooperación internacional para apoyar la integración. Ello se basa en varios hechos: en primer lugar, la relevancia del tema de la cooperación para el proceso de integración regional ya mencionado; en segundo lugar, la conveniencia de unirse a los acuerdos existentes al nivel mundial sobre el tema, que se expresan en las declaraciones de Monterrey, Roma y París, e incluso asumir el liderazgo en esta materia dentro de un esquema regional como el centroamericano; en tercer lugar, la conveniencia de aprovechar las experiencias limitadas pero exitosas que se han tenido en materia de armonización y alineación para algunos proyectos de cooperación ejecutados a nivel centroamericano.

Todo lo anterior coincide con el actual proceso de elaboración y consulta de una propuesta de estrategia de integración regional que se encuentra en plena ejecución, la cual - una vez consensuada y aprobada a las más altas instancias políticas y con la sociedad civil - proveerá el marco general dentro del cual se abordará la armonización y alineación de la cooperación, que deberá responder a las áreas o temas prioritarios que allí se definan.

Para ello, de forma conjunta los gobiernos de la región y las instituciones de la integración han definido unos lineamientos básicos y un plan de acción para orientar el proceso de armonización y alineación que se desea presentar y eventualmente acordar con la comunidad cooperante, tal como se describen en este documento.

Los lineamientos han sido organizados de acuerdo con los ámbitos correspondientes a apropiación y liderazgo; planificación, monitoreo y evaluación; fortalecimiento institucional, participación de la sociedad civil y mecanismos de coordinación de la cooperación internacional. Los elementos para el plan de acción se han ordenado de acuerdo con la Declaración de París.

El presente documento será presentado por Centroamérica a la consideración de la comunidad internacional cooperante durante el Foro Especial de Cooperación que se llevará a cabo el día 10 de mayo de 2006 en la ciudad de Viena, Austria.

INTRODUCCIÓN

Las recientes Cumbres Presidenciales Centroamericanas - Tegucigalpa, Honduras (junio de 2005), León, Nicaragua (diciembre de 2005) y Panamá (marzo de 2006), han expresado la decisión de los países de abordar de manera progresiva la armonización y alineación de la cooperación internacional en apoyo del proceso de integración centroamericano y el proceso de desarrollo sostenible de la región. El presente documento resume la posición centroamericana sobre el tema, que será presentada a la comunidad cooperante durante el Foro Especial de Cooperación para Centroamérica que se llevará a cabo en la Ciudad de Viena, Austria, el día 10 de mayo del año en curso.

Dicha posición conjunta centroamericana ha sido lograda tras un análisis acucioso de la cooperación recibida hasta ahora para apoyar el proceso de integración, dentro del esquema del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus instituciones. Dicho análisis ha permitido identificar las razones por las cuales resulta muy conveniente para Centroamérica abordar la armonización y alineación de la cooperación.

La posición centroamericana se basa en la conveniencia de aprovechar el hecho de que la región está abocada en estos momentos a la definición de una nueva estrategia de integración - referida al desarrollo de la competitividad con equidad social - y de la actual tendencia mundial de armonizar y alinear la cooperación internacional para lograr una mayor efectividad de la misma en apoyo del proceso de integración. Además, se dispone en la región de algunas experiencias de armonización y alineación que, aunque limitadas en su alcance, proveen una garantía del incremento en la efectividad y eficacia de la cooperación para el desarrollo.

Se presenta en este documento, en primera instancia, una breve relación de los avances recientes de la integración centroamericana, seguida de una descripción sucinta de los principales desafíos que enfrenta la región para profundizar su integración. Éstos últimos incluyen la redefinición y actualización de la estrategia regional de integración, la revisión de los criterios de regionalidad para las actividades de la integración, y la necesidad de abordar la armonización y la alineación de la cooperación internacional.

AVANCES EN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

La sociedad y los gobiernos centroamericanos han continuado avanzando en su proceso de desarrollo, aprovechando las ventajas que se derivan de la integración regional.

Al nivel nacional, el accionar de los gobiernos ha permitido establecer una estrecha relación entre paz, democracia y desarrollo sostenible. Se han logrado avances significativos en materia de fortalecer la gobernabilidad democrática, promoviendo y protegiendo los derechos humanos, llevando a cabo programas orientados a la reducción de la pobreza y la reducción del desempleo dentro del marco de las Metas del Milenio, mejorando la seguridad ciudadana, fortaleciendo el poder judicial, y consolidando la administración pública y combatiendo la corrupción. Se reconoce no obstante que todavía queda mucho camino por recorrer en estos temas, los que han venido recibiendo el apoyo decidido de la comunidad internacional, y que continuarán siendo objeto de atención prioritaria en los años por venir.

En relación con la integración, se han alcanzado logros de gran importancia que reflejan el compromiso y el consenso de los gobiernos y de la sociedad centroamericana para dicho proceso, incluyendo el establecimiento de una política regional en el campo social, contenida en el Tratado de Integración Social Centroamericana y otra en materia de seguridad democrática incluida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Además, se han suscrito recientemente el Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada, el Protocolo al Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Detenidos ilícita o indebidamente, el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. Adicionalmente se ha adoptado una Estrategia de Seguridad Fronteriza Policial y se ha avanzado en la formulación de un Plan de Integración Migratoria.

En relación con la integración económica los principales logros incluyen la consolidación de la zona de libre comercio, lo que ha resultado en un volumen de exportaciones de más de US\$ 3,500 millones en 2005. Ello ha sido posible gracias a que se dispone de una normativa regional que incluye aspectos aduaneros, de régimen de origen, de normativa técnica y sanitaria y de régimen de transporte, de la implementación de un mecanismo de solución de controversias, y la eliminación progresiva de los pocos productos exentos del libre comercio.

En relación con el proceso de la **unión aduanera** cabe destacar, entre otros avances, la armonización arancelaria que ya ha alcanzado al 94% de las partidas arancelarias; diversas acciones en aspectos de legislación y administración para la facilitación aduanera y para la creación de controles aduaneros unificados; el reglamento de valoración aduanera, la armonización tributaria y la propuesta de mecanismos de recaudación; y avances en materia de registros y armonización de normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias. Además, durante la más reciente Cumbre de Presidentes Centroamericanos, se definieron plazos para la suscripción del nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua y el Régimen de Tránsito Comunitario, el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios y el Convenio para la Creación de la Unión Aduanera Centroamericana. Finalmente, en términos de arancel externo común se acordó fijar fecha límite para alcanzar un arancel meta en los rubros que están todavía pendientes de armonización. En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias se está llevando a cabo un programa de homologación de estándares y procedimientos sanitarios y fitosanitarios para facilitar el comercio de productos y subproductos de origen agropecuario, que sea compatible con las necesidades del patrimonio fito y zoo-sanitario. Asimismo, se está formulando una política regional de desarrollo agrícola.

En materia de **política comercial externa** con terceros cabe destacar el esfuerzo conjunto realizado en la negociación, suscripción y puesta en ejecución de tratados de libre comercio con México y República Dominicana y la suscripción de un tratado de libre comercio con Chile y Panamá, que ya se encuentran vigentes para algunos de los países; y la suscripción del tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América, cuya vigencia se espera para cuatro países a principios del segundo semestre del año en curso. También requiere de especial mención la conclusión de la fase de la valoración conjunta de la integración económica centroamericana que se desarrolló entre Centroamérica y la Unión Europea, la cual permitirá negociar un Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. En materia de **integración financiera** se han logrado algunos avances en el desarrollo de los mercados de deuda pública, en lo cual los países han adoptado conjuntamente normas para estandarizar sus emisiones de valores públicos y han decidido avanzar hacia un mercado regional de deuda. Adicionalmente, se está diseñando un tratado regional de pagos.

En relación con la temática de **economía y finanzas** debe señalarse que como parte de la modernización del sector financiero centroamericano se ha desarrollado un proceso de convergencia macroeconómica en la región, mediante la armonización de legislación y políticas de supervisión financiera, así como el inicio de un mercado regional de valores. Además, está en proceso de elaboración una propuesta de tratado marco de integración financiera para la

región. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha ampliado su membresía de países beneficiarios y socios extra-regionales y continúa brindando un creciente apoyo y financiamiento a programas y proyectos de desarrollo de alcance nacional y regional, con énfasis en aquellos orientados hacia la reducción de la pobreza, que promuevan la integración regional y que contribuyan a la inserción de los países en la economía mundial.

Ha continuado el proceso hacia una integración de la **pesca y la acuicultura** centroamericana, constituyéndose la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA), la Organización de Empresarios Centroamericanos de Acuicultura y Pesca (OECAP), y la Confederación de Pescadores Artesanales de Centroamérica (CONFEPESCA). Se formuló el Tratado Marco de la Pesca y la Acuicultura que se encuentra en revisión. Finalmente, se formuló, aprobó y puso en vigencia la Política de Integración de la Pesca y Acuicultura.

En el tema de la **integración turística** se han definido la Estrategia de Integración y Desarrollo Turístico de Centroamérica, la Estrategia de Promoción y Mercadeo, y la Estrategia de Imagen-Marca, todo lo cual expresa un concepto de desarrollo sostenible que se basa en la preservación del patrimonio natural y cultural, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, una visión conjunta y acciones comunes entre los sectores privado y público en lo que corresponde a esta materia.

El desarrollo de la **infraestructura y el transporte** ha sido de significación. En relación con el tema de energía se han logrado avances en la formulación de un plan de integración y desarrollo energético regional. En materia de interconexión eléctrica se han suscrito los acuerdos necesarios para iniciar la construcción de una red regional de interconexión a alta tensión para atender las necesidades futuras de electricidad en la región y se dispone ya del financiamiento requerido para las obras. En el sector de transportes cabe destacar que se encuentran en proceso de ratificación en las asambleas nacionales el Acuerdo Centroamericano de Circulación por Carretera y el Acuerdo Centroamericano de Dispositivos Uniformes para el Control del Tránsito; se dispone ya de Manuales Centroamericanos de Especificaciones para la Construcción de Carreteras y Puentes, de Diseño de Pavimentos, de Normas Ambientales para la Construcción de Carreteras, y de Mantenimiento de las Carreteras.

En torno al **medio ambiente** cabe anotar los esfuerzos importantes que han permitido armonizar políticas y sistemas de gestión ambiental en la región, lo mismo que adoptar posiciones comunes para su presentación en foros internacionales. Otro logro significativo es el establecimiento del foro permanente de la sociedad civil para consultar los temas de políticas ambientales en la región. También se ha promovido la formulación de agendas

intersectoriales en temas como ambiente y seguridad, ambiente y comercio, ambiente y energía sostenible, etcétera. Se suscribió recientemente el Acuerdo Intersectorial para poner en marcha el programa regional para la reducción de la vulnerabilidad y la degradación ambiental.

En relación con el tema de **prevención de desastres**, como parte del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de la Vulnerabilidad y el Impacto de los Desastres, se elaboró y puso en práctica el Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en Casos de Desastres así como el Mecanismo de Cooperación para la Respuesta ante Desastres.

En materia de **cooperación internacional**, Centroamérica ha venido estrechando relaciones con el resto del mundo y sosteniendo foros permanentes de cooperación con diversos países - incluyendo, *inter alia*, Japón, México, los Estados Unidos de América, la República de China (Taiwán), la República de Corea, Canadá, India, Marruecos, y otros más - y con grupos de países, como la Comunidad Europea, la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Además, Centroamérica participa en otros esquemas de cooperación de mayor extensión geográfica, como el Plan Puebla Panamá entre otros. Así mismo se ha recibido cooperación de carácter regional de parte de países individuales entre los que cabe citar a España, Francia, Alemania, Finlandia, Suiza, Dinamarca, Suecia, así como de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el PNUD, etcétera.

En relación con los **aspectos institucionales**, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) ha realizado numerosas reuniones inter-secretariales que han permitido asegurar la coordinación de actividades y desarrollar un plan unificado de trabajo para todo el Sistema. Además, está impulsando el desarrollo consensuado de una nueva estrategia de integración regional centroamericana y la introducción de un proceso de planificación estratégica y operacional en el Sistema.

LOS DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO DE CENTROAMÉRICA

Centroamérica está decidida a continuar utilizando la integración como una de sus herramientas principales para lograr su desarrollo sostenible y para facilitar su inserción en el mundo globalizado. La integración en si misma no es un fin, sino un complemento a los esfuerzos por alcanzar el desarrollo que cada país realiza al nivel nacional. La integración centroamericana es concebida como de carácter multi-dimensional y promueve el desarrollo sostenible en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y político.

La Estrategia de Integración Centroamericana

Para continuar su avance dentro del desarrollo con integración al nivel regional, Centroamérica enfrenta algunos desafíos: la definición de una estrategia regional de integración y desarrollo sostenible que – basada en el planteamiento de *Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI* que se presentó en el Foro Consultivo de Madrid en 2001 – se haga cargo del nuevo entorno internacional y regional y de las prioridades regionales y nacionales; la adopción de criterios para definir las actividades que deben realizarse al nivel regional como parte del proceso de integración, en comparación con las de alcance o ámbito exclusivamente nacional; y la armonización y alineación de la cooperación internacional para apoyo de la integración. Se trata de diseñar una hoja de ruta para el desarrollo integrado y sostenible de la región.

En el proceso de formulación de dicha agenda estratégica, se definirán las áreas o sectores de importancia capital para la integración. En esos temas los distintos actores de la sociedad centroamericana podrán claramente advertir el valor agregado que la integración puede generar para el desarrollo de la sociedad centroamericana. Se trata de un proceso escalonado y gradual en el que se consulta a los diferentes actores con el fin de recabar sus opiniones y con ello retro-alimentar el planteamiento estratégico.

La agenda estratégica que se está formulando está orientada a facilitar la inserción de Centroamérica en el mundo globalizado y a asegurar los mayores beneficios para la población centroamericana. Ello conlleva una propuesta de agenda estratégica que se base en un enfoque que combina la competitividad con la equidad social.

El proceso de formulación de esta agenda de integración incluye la presentación del esquema e ideas iniciales, durante reuniones informales de consulta con los

funcionarios responsables de la integración regional, que incluye a las Cancillerías y Ministerios de economía o de comercio exterior – según corresponde en cada país y al más alto nivel – seguidas de consultas adicionales con entidades regionales tales como las instituciones de la integración, incluyendo al Comité Consultivo del SICA que está conformado por representantes de la Sociedad Civil así como también al nivel nacional, incluyendo gobiernos y organizaciones sociales, privadas y políticas.

Ello conducirá a la definición y adopción por parte de las autoridades competentes al nivel nacional y regional de la estrategia de integración centroamericana que habrá de proveer el marco necesario para el desarrollo de la integración en los próximos años, como parte de una política de Estado que trasciende los cambios de gobierno que se producen periódicamente en los países miembros y que deberá sustentarse en valores democráticos compartidos así como en una amplia participación de la población en el proceso integrador. Este contexto se espera que facilite también el desempeño de la labor de Presidencia Pro-Tempore que debe realizar cada uno de los países miembros plenos del SICA en su oportunidad.

Dicha estrategia de integración propiciará una gradual inserción de Centroamérica en el mundo globalizado en forma crecientemente competitiva, favoreciendo a la vez el desarrollo interno de los países miembros, y teniendo en cuenta las asimetrías en el desarrollo relativo de los mismos para aplicar cláusulas especiales cuando ello lo amerite. De otra parte, esa estrategia de la integración se basará en los principios de solidaridad social para asegurar una distribución equitativa de los beneficios entre los diferentes países y grupos sociales. También se buscará que genere una identidad centroamericana que se exprese en un claro sentido de pertenencia a un destino común por parte de la sociedad.

En la estrategia se asignará prioridad a temas tales como, *inter alia*, la **seguridad democrática** que en épocas recientes ha cobrado carácter supranacional y que pretende combatir el crimen internacional organizado; la **coordinación de las políticas fiscales** para asegurar la disponibilidad de recursos que faciliten el desarrollo social en los países; el establecimiento de un **mercado único de bienes y servicios** que favorezcan la creciente presencia de los pequeños productores en la región y el accionar de las grandes empresas; las **migraciones y la política laboral**, que faciliten la movilidad de los recursos humanos dentro de la región; la utilización y conservación del **medio ambiente** como bien público regional que trasciende las fronteras y acciones del nivel puramente nacional; y, finalmente, los **desastres** que con creciente frecuencia afectan a la región, continuando con el fortalecimiento y coordinación de las capacidades de preparación ante nuevos eventos y concentrando esfuerzos para reforzar la

inserción de la prevención y mitigación dentro de los planes nacionales, sectoriales y locales de desarrollo, así como introduciendo medidas y acciones conjuntas de transferencia del riesgo financiero que permiten obtener importantes economías de escala y beneficios al ser atendidas al nivel regional. De igual manera, la estrategia deberá asignar prioridad al fortalecimiento de la integración y sus instituciones.

Se anticipa que el proceso actual de formulación y consulta permitirá disponer de la agenda estratégica de la integración antes que se concluya el año en curso, la cual será aprobada al más alto nivel político de los países.

Los Criterios de Regionalidad

Centroamérica define las actividades regionales como aquellas que responden y fortalecen la integración, lo que incluye el establecimiento de normativa y el fortalecimiento de las políticas, procedimientos y programas de integración así como las capacidades de los gobiernos miembros y de las instituciones de la integración para la consecución de los objetivos centrales del proceso integrador.

Dichas actividades deben generar un *valor agregado* regional e ir claramente más allá de la mera sumatoria de iniciativas nacionales sobre un mismo tema o sector. Las actividades regionales son concebidas para coordinar, complementar y reforzar acciones o actividades de ámbito nacional y local sobre un mismo tema, no como sustituto, duplicación o ingerencia sobre aquellas. Las actividades regionales incluirán la función de velar por que las normas y decisiones adoptadas al nivel regional se cumplan al nivel de los países.

Los siguientes son los criterios generales para definir la *regionalidad* de actividades, en orden de regionalidad decreciente; esto es, criterios que permiten definir con claridad el *valor agregado* de las mismas:

- Actividades que apoyan la integración en alguna de sus componentes (integración física, comercial, financiera, de servicios, etcétera);
- Actividades que apoyan la formulación y adopción de políticas o posiciones comunes por parte de los países, tanto hacia el interior de la región – sobre temas tales como el medio ambiente, el turismo, los temas sociales, etcétera – como para negociar conjuntamente con terceros países o grupos de países;
- Actividades que fortalezcan la integración y la cooperación en zonas fronterizas;
- Actividades que tengan por objeto atender y resolver problemas comunes a los países empleando enfoques, metodologías e incluso recursos comunes o compartidos, generando con ello economías de escala en su

ejecución. En ello se incluye el aprovechamiento de las mejores prácticas existentes en los países y la cooperación intra-centroamericana, basándose en el principio de compartir las capacidades y experiencias adquiridas entre los países del SICA.

Existen tres criterios adicionales que se toman en cuenta para definir la priorización de actividades de alcance regional:

- Actividades que tengan por objeto asegurar que todos los países lleven a cabo simultánea y coordinadamente acciones en algún sector, evitando con ello que su no-realización por parte de alguno o algunos de los países tengan consecuencias negativas en toda la región¹;
- Actividades que permitan elevar la relevancia de un tema al dársele tratamiento de alcance regional, en comparación con la baja priorización al considerarse bajo una óptica exclusivamente nacional²;
- Actividades orientadas a la resolución de problemas comunes a varios países mediante acciones conjuntas por parte de los mismos³.

Necesidad de Alinear y Armonizar la Cooperación Regional

La cooperación ha sido un factor vital para la integración centroamericana y para el desarrollo de sus instituciones, habiendo representado la fuente principal de financiamiento y cooperación técnica.

Sin embargo, se considera que esta cooperación habría podido alcanzar una mayor efectividad de lo logrado a la fecha de no haberse desarrollado fundamentalmente bajo la modalidad de proyectos, por cuanto no facilita la apropiación por parte de las instancias regionales y ha resultado en relativamente altos costos de transacción.

En la actualidad es significativa la dependencia que tienen las instituciones del SICA con respecto a la cooperación internacional, lo que refleja la importancia de que la cooperación sea consistente con las prioridades de integración y desarrollo sostenible regional.

¹ Ejemplos de este caso incluyen las acciones en cuencas hidrográficas compartidas, que requieran ser realizadas simultáneamente por varios países, así como las acciones en materia de control de plagas y enfermedades que deban llevarse a cabo conjunta y simultáneamente para ser efectivas.

² Como ejemplo en este caso cabe señalar algún tramo de carretera que sea de alto interés para el comercio intra-regional aunque pueda tener baja prelación para uno de los países en forma individual.

³ Un ejemplo de este tipo es el establecimiento de sistemas regionales de alerta temprana ante fenómenos naturales extremos, que generan mejor cobertura de los eventos, mayor eficacia en su ejecución e importantes economías de escala, en comparación con esfuerzos nacionales aislados para el mismo propósito.

De otra parte, la cooperación regional actual involucra a un número significativo de cooperantes multilaterales y bilaterales, así como a un número todavía más amplio de proyectos y acciones de cooperación. Las normativas para el funcionamiento de estos proyectos corresponden en alto grado a las de los cooperantes y los temas atendidos no están necesariamente alineados con las estrategias institucionales o sectoriales de la integración. La combinación de un alto número de cooperantes y de proyectos administrados con reglas propias de los cooperantes resulta en una compleja red de relaciones de difícil gestión, que afecta la apropiación y eleva los costos de transacción.

La situación anterior se torna más compleja en el caso de proyectos o iniciativas regionales que abarcan áreas geográficas más amplias que la Centroamericana u otros países fuera de la misma- como las realizadas por instituciones tales como la OIRSA, el CATIE y el Plan Puebla Panamá - al introducirse mecanismos de ejecución que son más complejos.

La existencia de altos costos de transacción en los proyectos regionales se manifiesta en varios factores: la necesidad de recurrir a establecer unidades especiales de administración para los proyectos o recurrir a terceros organismos, la subcontratación de empresas para ejecutar partes importantes de los proyectos, y la existencia de muchos proyectos o acciones de cooperación de montos reducidos.

En el transcurso de los trabajos previos a la elaboración de este planteamiento se ha puesto de manifiesto que es posible aplicar el proceso de armonización y alineación al fortalecimiento institucional del SICA y a la cooperación que lo apoya, de una forma bastante parecida a la que se emplea en los países. La diferencia más importante entre los procesos nacionales y el regional reside en la necesidad de definir con claridad, en el segundo caso, cuáles son las competencias y prioridades de la integración regional y cuáles son las competencias y ámbitos de acción al nivel nacional.

La alineación y armonización de la cooperación no es un proceso nuevo en las instituciones del SICA, aunque no se haya reconocido con dicho nombre. En primer lugar se observa que aquellas instituciones que tienen estrategias bien elaboradas y desarrolladas en planes operativos y que han definido las modalidades de cooperación que se han propuesto obtener, han conseguido establecer un diálogo con los cooperantes con base en las políticas propias centroamericanas, tienen la mayor parte de los proyectos alineados con las mismas, han reducido substancialmente la duplicación de acciones y han aumentado la complementariedad entre las mismas.

Existen también ejemplos exitosos de buenas prácticas en diversas formas entre las que destacan: algunos proyectos intersectoriales, que incluyen a varias instituciones del SICA junto con ministerios nacionales, lo que representa un mecanismo importante para el logro de varios objetivos estratégicos de la integración regional; la cooperación horizontal entre los países centroamericanos, compartiendo experiencias que han resultado útiles en entornos similares; la cooperación delegada entre varios países y agencias de cooperación y otras formas de coordinación interagencial; y mecanismos sectoriales de coordinación con la cooperación sectorial bien organizados.

Por otra parte, la necesidad de actualizar la estrategia regional de integración, combinada con la alta importancia de la cooperación externa para el SICA, indican que es muy oportuno abordar simultáneamente la actualización de la estrategia y la consolidación del proceso de armonización y alineación.

Los gobiernos de los países han expresado su interés en avanzar en el proceso regional de armonización y alineación en las cumbres presidenciales que se realizaron en Tegucigalpa, Honduras, (junio de 2005), en León, Nicaragua, (diciembre de 2005), y Panamá (abril de 2006). Durante el Foro Especial de Viena desean formalizar esta iniciativa.

Este proceso será además un elemento clave para que los países centroamericanos, las instancias regionales y la comunidad cooperante coadyuven al fortalecimiento de la integración regional.

La puesta en marcha del proceso de armonización y alineación situará al SICA en la línea de las tendencias actuales en las relaciones internacionales para el desarrollo, estableciendo una asociación entre los gobiernos centroamericanos, la SG - SICA, las instituciones regionales y los países y agencias de cooperación en torno a la implementación de la nueva estrategia regional.

Esta será, además, una nueva experiencia en armonización y alineación, ya que no hay ejemplos de implementación de estos procesos en instancias regionales, lo cual puede ofrecer experiencias valiosas a otras regiones del mundo en desarrollo que tengan condiciones similares a las centroamericanas.

LINEAMIENTOS PARA AVANZAR EN EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN Y ALINEAMIENTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Introducción

El presente documento describe los lineamientos para iniciar y avanzar en el proceso de armonización y alineamiento con la cooperación externa que apoya la integración de la región centroamericana.

Estos lineamientos toman en consideración los acuerdos suscritos en los Foros de Monterrey (2002), Roma (2003) y París (2005), en los cuales los gobiernos de los países socios, beneficiados con recursos provenientes de la cooperación externa, y los socios para el desarrollo, países y agencias de cooperación, se han comprometido a mejorar la eficiencia de la ayuda oficial para el desarrollo.

Los lineamientos se han clasificado en cinco áreas: liderazgo y apropiación; planificación, evaluación y seguimiento; fortalecimiento institucional; instancias de participación de la sociedad civil, y coordinación con los países y agencias cooperantes.

Liderazgo y apropiación

El proceso de integración y desarrollo sostenible regional está dirigido por los centroamericanos a través de las Cumbres de Presidentes que ejercen el liderazgo político del SICA.

La reunión de Cancilleres es el Órgano Principal de coordinación dentro del SICA. Los distintos sectores son liderados por las reuniones de ministros del ramo y las reuniones de cancilleres son las responsables de coordinar el quehacer respectivo de estas instancias.

Los directores de cooperación de los países centroamericanos junto con la Dirección de Cooperación de la SG - SICA y las instituciones del SICA deben coordinar las acciones de cooperación en todo el ámbito centroamericano, para garantizar la efectividad y agilidad de la cooperación en el logro de los objetivos prioritarios a nivel nacional y regional, evitar duplicaciones entre las acciones regionales y nacionales y promover las complementariedades del caso.

La Secretaría General del SICA es la instancia encargada de ejecutar y coordinar, los mandatos que emanan de las cumbres y de brindar el seguimiento de la implementación de las políticas transversales, multi-sectoriales y multi-

institucionales, ejerciendo así el liderazgo ejecutivo del proceso de integración. De esta forma la SG y las instituciones del SICA implementan los mandatos de las Cumbres de Presidentes en el ámbito de sus competencias.

Se está actualizando la estrategia regional, donde se identifican las prioridades regionales y sectoriales en materia de integración. Cada institución regional se encargará de formular o adaptar su estrategia sectorial en coherencia con la estrategia regional actualizada. Las estrategias sectoriales dispondrán de un marco presupuestario de medio plazo (MPMP) que oriente el horizonte de los requerimientos y definirán los resultados esperados, que se medirán con indicadores de impacto y resultado.

En la estrategia regional actualizada se identificarán las acciones que corresponden a las competencias de las instituciones regionales, las cuales se refieren esencialmente a los ámbitos de elaboración de normas, desarrollo de incentivos para el logro de prioridades regionales, evaluación y seguimiento, capacitación y acompañamiento.

Los países redoblarán esfuerzos para que en la estrategia regional actualizada se asegure que las instituciones nacionales contribuyan cada vez más a su implementación eficaz.

El diseño de las acciones de la cooperación se hará a partir de la estrategia regional actualizada y las estrategias sectoriales y emplearán en lo posible los indicadores de resultados definidos en las mismas.

Planificación, evaluación y seguimiento

Se establecerán mecanismos de planificación y gestión por resultados para la SG-SICA y las instituciones regionales.

Las estrategias de las instituciones, o estrategias sectoriales, se concretarán en planes multi-anales que señalen objetivos, acciones, indicadores y resultados. Estos planes estarán vinculados a una estimación de los recursos necesarios para su ejecución.

Se iniciará la elaboración de un sistema de monitoreo y seguimiento del desempeño del proceso de integración regional basado en resultados.

La SG-SICA y las instituciones regionales - dentro del esquema ya en funcionamiento de coordinación - harán al menos dos reuniones anuales a este respecto con el objeto de analizar la planificación anual, así como seguir y

evaluar su desempeño. Estas reuniones programadas se fortalecerán con la participación activa de los Directores de Cooperación Internacional y los Directores de Integración de los ministerios de relaciones exteriores.

Se continuará con el plan de fortalecimiento de los sistemas de información del SICA, que formará parte de la nueva estrategia regional, y se elaborarán formatos comunes para realizar los informes y las evaluaciones sobre la cooperación.

Fortalecimiento institucional

Se fortalecerán los mecanismos de coordinación entre los países y las instituciones del SICA, de acuerdo a las responsabilidades de cada una de las instancias, buscando garantizar el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de Presidentes y de los acuerdos de las reuniones de ministros sectoriales. Así mismo se establecerán las medidas necesarias para que exista una comunicación fluida y oportuna entre todas las instancias nacionales y regionales involucradas en cada uno de los sectores y en la toma de decisiones de orden general relacionadas con el proceso de integración.

Se fortalecerá la instancia de diálogo y coordinación entre los Directores de Cooperación de los ministerios de relaciones exteriores y la SG-SICA, mediante la realización de reuniones periódicas, a través de su Dirección de Cooperación Internacional, lo que se complementará con un Sistema de Información de la Cooperación Regional creado en la misma SG-SICA.

Las instituciones regionales fortalecerán las áreas de administración y finanzas para que dispongan de la suficiente capacidad, tanto en el ámbito de recursos humanos como de tecnologías, para poder administrar los recursos internos y externos mediante el uso de los procedimientos institucionales, a fin de disminuir progresivamente el número de unidades de gestión de proyectos y disminuir los costos de transacción.

La SG-SICA promoverá el establecimiento de un mecanismo de planificación que posibilite dar seguimiento al cumplimiento de la estrategia de integración. Por su parte la Dirección de Cooperación Internacional, en estrecha colaboración con el ente anterior, preparará los informes respectivos a presentarse en las reuniones anuales de evaluación.

La SG-SICA fortalecerá la Dirección de Cooperación Internacional para que lidere los procesos de diálogo y coordinación con la cooperación y garantizar que se cumplan los lineamientos de armonización y alineación, dotándola de los

recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura acordes con las funciones por desempeñar.

Se establecerá un procedimiento para alimentar el Sistema de Información de la Cooperación Regional del SICA que identifique fechas fijas para el ingreso y depuración de la información, así como los informes que se deben generar a partir de dicha base de datos y su periodicidad. Asimismo, se establecerá un mecanismo permanente de intercambio de información, particularmente entre la SG-SICA y los Directores de Cooperación de los ministerios de relaciones exteriores.

Se definirán los parámetros y características que deben tener las actividades para reconocerse como de carácter regional, siguiendo lo expresado en el acápite anterior de este documento.

Se creará un mecanismo para que la SG-SICA garantice que la suscripción de los acuerdos de cooperación corresponda con los resultados señalados en la estrategia regional actualizada y las estrategias sectoriales, incluyendo el carácter regional de las actividades previstas.

La SG-SICA y las instituciones regionales elaborarán presupuestos multi-anales y anuales que incluya todos los recursos que financian a cada institución.

Se definirá una metodología apropiada para garantizar que las nuevas actividades de cooperación regional estén alineadas y para proponer los ajustes necesarios a la actual cartera de proyectos para que se alineen con las prioridades determinadas en la estrategia regional de integración centroamericana y sus estrategias sectoriales.

Se considerará el uso de nuevas modalidades de cooperación, más armonizadas y alineadas, tales como el apoyo presupuestario y los fondos comunes.

Instancias de participación de la sociedad civil

Se establecerán las necesarias consultas y diálogo con el Comité Consultivo del SICA - órgano reconocido en el Protocolo de Tegucigalpa como encargado de promover y facilitar la participación de la Sociedad Civil en el proceso de integración - para los fines del proceso de armonización y alineación de la cooperación, asegurando su carácter participativo y consensual.

Coordinación con los países y agencias cooperantes

Se creará una instancia de diálogo de la SG - SICA y las instituciones regionales con los países y agencias que brindan cooperación. Esta instancia actuará además en los ámbitos sectoriales, institucionales o temáticos que oportunamente se definan para facilitar los procesos de alineamiento y armonización. Se elaborará un reglamento de funcionamiento para esta instancia que incluya la definición de su rol, un calendario de reuniones, los puntos de agenda fijos de las mismas, los mecanismos para la adopción de acuerdos y la creación de un grupo permanente para preparar las reuniones, dar seguimiento a los acuerdos y al cumplimiento de la Declaración de París y otras declaraciones de alto nivel para la efectividad de la ayuda para el desarrollo.

Parte de la agenda de esta instancia de diálogo será el seguimiento al plan de armonización y alineación de la cooperación regional, la identificación de prioridades de financiamiento, la definición de posiciones comunes de los participantes, la programación de la cooperación dentro de los marcos multi- anuales alineados con el horizonte financiero de las estrategias regional y sectorial; la definición de los flujos de la ayuda prevista con el fin de hacerla más predecible y facilitar el ejercicio de liderazgo de los socios regionales; la previsión del grado del impacto de las condicionalidades, y establecer y evaluar indicadores comunes para el seguimiento de los resultados, entre otros.

Se definirán los niveles deseados de articulación entre las instituciones regionales, la comunidad cooperante y la sociedad civil.

Se establecerán compromisos éticos tanto de las instituciones regionales como de la comunidad cooperante para avanzar en los procesos de apropiación, alineamiento, armonización y coordinación de la cooperación externa.

Principales compromisos de los países centroamericanos y las instituciones del SICA en materia de armonización y alineación

Como síntesis de los lineamientos anteriores los países centroamericanos y las instituciones del SICA se comprometen a desarrollar durante el próximo año:

- La actualización de la estrategia regional, para disponer de una estrategia actualizada de integración y desarrollo sostenible para Centroamérica.
- La adecuación de las estrategias sectoriales e institucionales a la estrategia regional.
- La estimación de los costos de implementación de las estrategias sectoriales e institucionales en forma de marco presupuestario de medio plazo.

- El inicio del desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados.
- El fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del SICA y sus unidades substantivas, con el objeto de aumentar la transparencia y la agilidad en la gestión de todos los recursos.
- La institucionalización de reuniones de planificación y seguimiento de las actividades de cooperación en las que participen e interactúen los directores de las instituciones de la integración, los directores de cooperación internacional y los directores de integración de los ministerios de relaciones exteriores de los países.
- El fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la actualización de la estrategia regional y la adaptación de las estrategias sectoriales e institucionales.
- La creación de un foro o mesa de coordinación con la cooperación al nivel regional y de las instancias de coordinación regionales e institucionales que se considere necesarias, que integren las iniciativas ya existentes y promuevan el proceso de armonización y alineación de la ayuda para la integración regional.

ELEMENTOS PARA EL PLAN DE ACCIÓN DE ARMONIZACIÓN Y ALINEACIÓN DE LA COOPERACIÓN REGIONAL PARA CENTROAMÉRICA EN EL PRIMER AÑO

Estos elementos para el plan de acción de A&A regional han sido elaborados con base en los compromisos adoptados en la Declaración de París de marzo de 2005. Tienen por objeto orientar a los futuros miembros de las instancias regionales de coordinación de la cooperación sobre las acciones esenciales que habrá que abordar desde los países centroamericanos, las instituciones del SICA y los países y agencias de cooperación.

Dado que el proceso de alineación y armonización de la cooperación regional iniciará formalmente a partir del Foro Especial de Viena, se ha considerado conveniente que el plan de acción se refiera solamente al primer año y señale fundamentalmente objetivos estructurales cuyo logro permita tener las condiciones para marcar objetivos de resultado en fases posteriores.

Una vez creadas las instancias de coordinación de la cooperación, éstas deberán revisar las acciones propuestas, definir el trimestre del año en que serán ejecutadas y determinar los responsables del logro de las mismas.

En la siguiente tabla se han mantenido los grandes apartados de la Declaración de París que se diferencian por estar resaltados en gris

Plan de Acción de A&A regional basado en los Compromisos de Cooperación de la Declaración de París
Acciones propuestas para el futuro plan de acción de armonización y alineación de la cooperación regional
APROPIACIÓN
“Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”
<ul style="list-style-type: none"> • Formular la nueva estrategia regional, que incorpore los avances de la integración, tenga en cuenta las estrategias y planes institucionales vigentes, identifique las nuevas prioridades regionales y defina los ámbitos del accionar de las instituciones regionales. • Establecimiento de reuniones anuales de planificación y seguimiento de las actividades de cooperación en la que participen e interactúen los representantes de los gobiernos (Directores de Cooperación y Directores de Integración) y los directivos de las instituciones del SICA • Utilizar los mecanismos existentes de consulta con la sociedad civil para consensuar la nueva estrategia regional • La Secretaría General del SICA profundiza su liderazgo ejecutivo en materia de seguimiento de la implementación de la estrategia

**Plan de Acción de A&A regional basado en los
Compromisos de Cooperación de la Declaración de París**

Acciones propuestas para el futuro plan de acción de armonización y alineación de la cooperación regional regional.

- **Adoptar y llevar a la práctica la Declaración de Viena donde se reafirma el liderazgo político de las Cumbres de Presidentes y el liderazgo ejecutivo de la Secretaría General del SICA**
- **Adecuar las estrategias y planes institucionales a la nueva estrategia de integración regional**
- **Estimar un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) para la estrategia regional actualizada y las estrategias institucionales o sectoriales**
- **Crear una mesa o foro de cooperación con objetivos y mecanismos de funcionamiento claramente definidos**
- **Definir las necesidades de mesas o foros más específicos y creación de los mismos**
- **Formular lineamientos para orientar la cooperación de acuerdo con los mandatos presidenciales al nivel político más alto (cumbre Presidencial)**
- **Declarar el Foro de Viena como el inicio del proceso de A&A regional**

ALINEACIÓN

“Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios”

Los donantes se alinean con las estrategias de los socios

- **Adoptar la Declaración de Viena, donde se establece el compromiso de apoyar exclusivamente la estrategia regional de integración y su desarrollo en estrategias y planes institucionales y sectoriales**
- **Diseñar un mecanismo de monitoreo y evaluación de la implementación de la estrategia regional y las estrategias institucionales**
- **Iniciar la unificación de los mecanismos de seguimiento y evaluación en materia de cooperación regional**
- **Elaborar la metodología para garantizar la alineación de los proyectos existentes y futuros con la estrategia regional**

Plan de Acción de A&A regional basado en los Compromisos de Cooperación de la Declaración de París

Acciones propuestas para el futuro plan de acción de armonización y alineación de la cooperación regional

Revisar las condicionalidades incluidas en el conjunto de acciones que financia la comunidad cooperante y proponer su reducción y unificación a partir de la nueva estrategia regional de integración

Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

- Realizar una evaluación del desempeño y transparencia de los sistemas utilizados por el SICA
- Implementar las recomendaciones que surjan de la evaluación
- Implementar el mecanismo común de monitoreo y evaluación de la estrategia regional y de las estrategias y planes específicos de las instituciones
- Elaborar un plan de fortalecimiento de los sistemas utilizados por el SICA
- Diseñar e implementar un reordenamiento funcional del SICA, que se base en las instancias ya existentes y no creando nuevas instancias, para lograr una estructura más adecuada a la implementación de la nueva estrategia regional
- Evitar en lo posible la creación de estructuras paralelas a las instituciones del SICA en nuevos proyectos

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

- Integrar en la estrategia regional un apartado sobre fortalecimiento institucional que se traduzca en un plan de fortalecimiento de capacidades institucionales
- Realizar una revisión preliminar de la cooperación y ajustarla a las necesidades y a la capacidad de absorción de las instituciones del SICA

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

- Cumplir oportunamente los compromisos nacionales de financiamiento del SICA
- Diseñar mecanismos para establecer, de común acuerdo, compromisos de desembolso de la cooperación
- Elaborar un plan de fortalecimiento de los mecanismos de gestión financiera del SICA que incluya todos los recursos, internos y externos,
- Incluir las necesidades para fortalecer las finanzas públicas en el reordenamiento funcional del SICA

Reforzar los sistemas nacionales de adquisiciones

- Realizar una evaluación de los sistemas de adquisiciones del SICA y formular e implementar recomendaciones para su fortalecimiento o adecuación

Plan de Acción de A&A regional basado en los Compromisos de Cooperación de la Declaración de París

Acciones propuestas para el futuro plan de acción de armonización y alineación de la cooperación regional

ARMONIZACIÓN

“las acciones de los cooperantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces”

Los cooperantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos

- Poner en práctica los planes de acción de los cooperantes que se han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.
- Establecer planes de trabajo u hojas de ruta de la mesa o foro de coordinación de la cooperación en las que se incluyan la armonización de procedimientos cuando no sea posible utilizar los del SICA
- Establecer planes de trabajo u hojas de ruta de la mesa o foro de coordinación de la cooperación en la que se incluyan la reducción de misiones y armonización de estudios
- Desarrollar actividades de capacitación, junto con los cooperantes, para compartir lecciones aprendidas y establecer buenas prácticas comunes

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

- Desarrollar un plan de formación de personal de las instituciones del SICA y de personal de los países y agencias de cooperación en alineación y armonización

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

“Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados”

- Estimar el marco presupuestario de mediano plazo para la nueva estrategia regional y las estrategias y planes institucionales o sectoriales
- Establecer los mecanismos de vinculación de los presupuestos multi-anales y anuales con las acciones sustantivas de los planes multi-anales y anuales
- Adoptar la gestión orientada a resultados en la elaboración de los mecanismos de monitoreo y evaluación
- Adoptar la gestión orientada a resultados en la elaboración de los mecanismos de monitoreo y evaluación

MUTUA RESPONSABILIDAD

“Cooperantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo”

Establecer un mecanismo de consulta sistemática con la sociedad civil acerca de la nueva estrategia regional y su monitoreo y evaluación