

José Antonio Nieto Solís*

LA EXPERIENCIA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA UE: POSIBLE APLICACIÓN A CENTROAMÉRICA

La Unión Aduanera Centroamericana podría verse fortalecida mediante la creación de dos fondos estructurales: el Fondo de Desarrollo Económico y el Fondo de Cohesión Social. Ambos instrumentos podrían nutrirse de un presupuesto común y ser gestionados por instituciones creadas a tal efecto. La experiencia europea aporta elementos de gran interés, que deben ser adaptados a la realidad estructural de la región. El artículo presenta una metodología, objetivos, instrumentos, fases y configuración institucional, aplicables a la creación y funcionamiento de dos fondos financieros con finalidad estructural destinados a potenciar la integración económica y social de Centroamérica.

Palabras clave: integración económica, unión aduanera, fondos estructurales, desarrollo económico y social, Centroamérica.

Clasificación JEL: F02.

1. Introducción

¿Se puede aplicar en Centroamérica o en otras áreas de integración el modelo de fondos estructurales de la Unión Europea (UE)? Esta cuestión, aparentemente tan difícil de llevar a la práctica, ha sido planteada por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en los últimos meses. Como una colaboración a su hipotética implementación, el presente artículo contiene una propuesta específica que toma como base la experiencia europea y sugiere diversos mecanismos de

carácter presupuestario, destinados a crear dos fondos financieros con finalidad estructural en Centroamérica.

Aunque Centroamérica inició su proceso de integración en los años sesenta, la debilidad estructural de las economías de los países de la región apenas ha permitido avanzar en la supresión de fronteras internas. No obstante, la existencia de instituciones específicas vinculadas al antiguo proyecto del Mercado Común Centroamericano ha permitido reactivar en los últimos años el nuevo proyecto destinado a completar la Unión Aduanera Centroamericana (UAC). Ese esquema de integración regional incluye hasta ahora cinco naciones del istmo: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Para los gobiernos y las instituciones de integración centroamericanas el objetivo de promover el desarrollo económico y social ocupa un lugar central. Dicho objeti-

* Profesor Titular de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.

Versión de junio de 2004.

vo se verá fortalecido con el buen funcionamiento de una unión aduanera y la activación de otros mecanismos propios de la integración económica. Esa tarea exige un compromiso político decidido y estable, pero también requiere la puesta en funcionamiento de instrumentos e instituciones comunes, capaces de guiar la integración económica y de proporcionar medios de acciones adecuados a la realidad estructural de la región.

Desde esa perspectiva cobra pleno sentido la posibilidad de establecer en Centroamérica uno o dos fondos financieros con finalidad estructural, orientados a impulsar el crecimiento y el desarrollo económico, así como la cohesión social entre los países de la región. No se trata de una tarea sencilla. Pero sí de una iniciativa posible, como lo demuestra, salvando las diferencias reales existentes, el proyecto de integración de la Unión Europea.

Algunas de las iniciativas europeas en materia aduanera, presupuestaria y de aplicación de fondos comunes pueden ser útiles para Centroamérica, si bien en un primer momento resulta necesario actuar con cautela, siguiendo una metodología básica sobre la que fundamentar la experiencia práctica que se irá aplicando y adaptando de manera paulatina. Éste es el objetivo central del presente artículo: proporcionar unas bases de acción para el establecimiento de dos fondos vinculados a la UAC, inspirados en la experiencia europea pero adaptados a la realidad centroamericana. La reciente cumbre UE-América Latina (junio de 2004) ha vuelto a insistir en la necesidad de impulsar la integración regional y la cooperación bilateral. Estas páginas contienen, también, algunas propuestas al respecto.

2. Denominación de los fondos

Resulta conveniente definir con precisión y de manera atractiva la denominación de los dos fondos a crear. El primero de ellos puede tener como finalidad «el fortalecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana». No obstante, la idea de fortalecer la unión aduanera presenta una doble dimensión: económica y política. Esta

última ha de darse implícitamente, puesto que la voluntad de culminar la unión aduanera y proseguir la integración regional debe ser un objetivo común compartido, al tiempo que un requisito previo a cualquier otra iniciativa en materia económica y social. Sin embargo, el aspecto económico del fortalecimiento de la unión aduanera resulta menos tangible, aunque constituya igualmente un objetivo compartido por los países del área centroamericana.

No cabe duda de que completar la unión aduanera implica ventajas económicas para todos los países miembros (como demuestra la experiencia de integración europea), aunque algunos colectivos regionales, sociales o sectoriales puedan resultar afectados negativamente como consecuencia de la progresiva supresión de fronteras internas y del establecimiento paulatino de algunos mecanismos de política exterior común (esencialmente en el ámbito aduanero y comercial). Por ello, resulta esencial que la denominación de uno de los fondos creados (y de sus posteriores acciones) transmita la idea de que se trata de un «instrumento impulsor del desarrollo económico y el crecimiento de la región». El primer mecanismo estructural podría denominarse Fondo de Desarrollo Económico Centroamericano (FDE), o bien Fondo de Desarrollo y Fortalecimiento de la UAC.

La imagen del FDE debe asociarse al estímulo de la unión aduanera y a las ventajas generales que ofrece la supresión de fronteras internas. Para ello resultará esencial emprender dos tipos de acciones básicas:

- a) El desarrollo de infraestructuras comunes.
- b) La ayuda a las regiones fronterizas afectadas negativamente por el progreso de la integración económica en Centroamérica.

Al mismo tiempo, de forma simultánea y complementaria, la UAC podría dotarse de un segundo mecanismo estructural, el Fondo de Cohesión Social Centroamericano (FCS). En este caso, su denominación resulta clara y convincente, puesto que proporcionaría a las autoridades centroamericanas un instrumento destinado a «ampliar su base de legitimidad social» y a asegurar que las posibles críticas al planteamiento economicista

de la integración regional pudieran responderse con argumentos tangibles: las acciones de un fondo destinado a contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población centroamericana.

La imagen del FCS ha de asociarse a la mejora de la forma de vida de las poblaciones autóctonas, lo cual debe implicar en este caso otros dos tipos de acciones esenciales:

a) La mejora de los niveles de formación de la población.

b) El combate contra la pobreza y la focalización en la lucha contra las formas más extremas de pobreza.

Cada uno de estos fondos tendrá una estructura propia, unos criterios diferenciados y unas acciones específicas (en contenido, destinatarios, duración, métodos de financiación, control, etcétera). No obstante, las autoridades centroamericanas podrían valorar la posibilidad de unificar ambos fondos bajo una misma denominación, por ejemplo, el fondo de Desarrollo Económico y Cohesión Social de Centroamérica (FDC o FO.DE.CO.). En este caso, el fondo podría tener dos Secciones diferenciadas, la «Sección de Desarrollo Económico» y la «Sección de Cohesión Social», lo que en la práctica equivale a contar con dos fondos separados, aunque unidos en una misma estructura. Ello podría ahorrar recursos de gestión y facilitar la puesta en funcionamiento de ambos instrumentos. Desde una perspectiva similar, la Unión Europea mantiene su conocido Fondo de Orientación y Garantía Agrícola Europea (FEOGA), que tiene dos Secciones (Garantía y Orientación). El FEOGA financia, bajo una misma estructura, actividades tan distintas como la concesión de subvenciones para el sostenimiento de la renta de los agricultores o la realización de inversiones destinadas a la mejora de las estructuras productivas y del medio rural en su conjunto.

La distinción nominativa en dos secciones del fondo estructural centroamericano afectaría en particular a los capítulos de gasto del presupuesto del fondo o de los fondos, una vez constituidos. Sin embargo, más allá de la existencia de dos fondos (FDE y FCS) o de un fondo con dos Secciones (FDC, Sección D y Sección C), re-

sulta pertinente plantearse en primer lugar cuál debe ser la estructura de ingresos de dichos mecanismos. Y aunque en esta última materia también podría recurrirse a una doble vía de financiación, parece más lógico y transparente, al tiempo que originará menos disputas políticas en el futuro, establecer una única vía de obtención de recursos para los dos fondos. Es decir, alimentar los dos fondos desde un único presupuesto común. Esta parece una solución más funcional (y más acorde con la experiencia europea), puesto que respetaría en mayor medida el principio básico presupuestario de no afectación entre gastos e ingresos, al tiempo que daría una mayor capacidad de acción a los órganos o instituciones gestores y controladores de los fondos.

Con independencia de que los gastos del fondo o de los fondos creados cuenten con un amplio margen de independencia recíproca, la propuesta de establecer un sistema de recursos propios para la UAC siempre debe valorarse como un escenario posible y deseable. Como se expondrá a continuación, parece más conveniente fijar una estructura común de ingresos, con criterios de obtención de recursos claros y sencillos, en lugar de duplicar los mecanismos de obtención de recursos presupuestarios o de fijar criterios distintos para programas que pese a sus diferencias han de resultar complementarios en último término, dado que comparten la intención de fomentar el desarrollo económico y la cohesión social en una región claramente definida (pese a su relativa heterogeneidad y falta de cohesión interna).

3. Recursos propios de los fondos: estructura de los ingresos

Como ya se ha señalado, el FDE (Fondo de Desarrollo Económico) y el FCS (Fondo de Cohesión Social) han de mantener estructuras de gastos distintas (incluso en el caso de que ambos formen parte de un único mecanismo estructural). Pero su alimentación u obtención de recursos propios puede ser compartida o, en caso de no serlo, puede sujetarse a criterios comunes. En principio, la solución más razonable parece estribar

en la creación de un presupuesto común centroamericano, capaz de nutrir los dos fondos financieros con finalidad estructural que podrían establecerse.

La creación de un presupuesto común entraña algunas dificultades previas. La primera dificultad reside en la necesidad de establecer un acuerdo intergubernamental, a ser posible con un horizonte temporal amplio y estable (aunque incluya razonables mecanismos de revisión). Son, por lo tanto, los gobiernos de Centroamérica los que deben decidir hasta qué punto están dispuestos a compartir un elemento más de su soberanía (además de la unión aduanera) con la perspectiva de obtener un beneficio común más amplio. En este sentido, puede resultar de interés diseñar un calendario para la elaboración paulatina de un sistema de ingresos comunes destinado a dotar el presupuesto de acción de los Fondos Centroamericanos. En los años iniciales se pueden establecer acuerdos relativos a un sistema presupuestario sencillo, que con el paso del tiempo podría ampliarse hacia la obtención de nuevos recursos. En concreto, los mecanismos de obtención de recursos que se propondrán a continuación pueden entrar en vigor escalonadamente.

La segunda dificultad estriba en la necesidad de crear un órgano institucional capaz de gestionar con eficacia y con total ortodoxia presupuestaria los recursos comunes. La UE cuenta para ello con la Comisión Europea. Pero la UAC no dispone de instituciones similares, al menos hasta ahora (más adelante se realizará una doble propuesta al respecto). Ante esta situación, se plantea una alternativa. O bien se establecen dichas instituciones, lo cual no resulta sencillo a corto plazo sin abarcar también otros aspectos de la integración regional. O bien se encomienda esa tarea a alguna institución ya existente, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), respetando en este caso dos exigencias.

En primer lugar, la necesidad de separar las acciones habituales del BCIE de las nuevas acciones que emprendería como gestor de los recursos comunes del nuevo presupuesto común de la UAC. Y en segundo lu-

gar, la obligación de someter la acción del BCIE a algún órgano de control, bien intergubernamental, bien parlamentario, o bien específico (como sucede en Europa con el Tribunal de Cuentas, órgano fiscalizador del presupuesto de la UE). Obviamente, este control no debe impedir el establecimiento de mecanismos de fiscalización de los gastos realizados por cada uno de los dos fondos estructurales centroamericanos.

Una vez resueltos esos y otros problemas de carácter financiero no menos importantes, conviene referirse al mecanismo de obtención de ingresos presupuestarios capaz de alimentar un único fondo (con la misma estructura pero dotado de dos Secciones de gasto distintas) o dos fondos diferenciados (vinculados mediante una única estructura común de obtención de ingresos). Con el fin de proporcionar liquidez a los fondos, los ingresos necesarios para llevar a cabo sus actividades podrían dotarse sobre una base de contribuciones de carácter trimestral, que serían ajustadas al final de cada año o ejercicio presupuestario de acuerdo con las reglas que previamente deben establecerse (como se expondrá más adelante).

Es importante, en cualquier caso, que los recursos comunes obtenidos puedan considerarse «recursos propios de la Unión Aduanera Centroamericana», esto es, recursos financieros que pertenecen legalmente a la UAC, sin que los gobiernos nacionales puedan reclamarlos, aunque sean éstos quienes transfieren a las instituciones comunes la base financiera material. Dotar a las instituciones centroamericanas de recursos propios, así definidos, daría una importante independencia de actuación a los fondos creados. Esa independencia, si tenemos en cuenta la experiencia europea en la materia, puede resultar fundamental para asignar los gastos de un modo más eficiente y para evitar, en la medida de lo posible, disputas de carácter nacionalista sobre el distinto trato en materia de gastos ejecutados. También se evitarían debates estériles sobre el «justo retorno» que cada país debe recibir en el reparto de los gastos (subvenciones e inversiones) de acuerdo con las aportaciones o ingresos que cada gobierno ha proporcionado

previamente al presupuesto común de los fondos. Los fondos financieros con finalidad estructural vinculados a la UAC podrían financiarse a partir de alguno de los recursos incluidos en la estructura de ingresos que se detalla a continuación.

Recursos propios derivados de la recaudación aduanera

Se considerarán ingresos comunes (recursos propios de la UAC) los ingresos aduaneros, en una proporción a determinar, y de acuerdo con la posibilidad de establecer de forma transitoria algunos instrumentos correctores en función del peso relativo que los ingresos aduaneros tienen en el total de los ingresos públicos de cada país. Un instrumento autocorrector de las diferencias, fácil de establecer y gestionar, consiste en permitir que cada gobierno retenga un porcentaje de los ingresos aduaneros recaudados en su territorio, por ejemplo el 25 por 100, en concepto de gastos de gestión de las aduanas exteriores. Dicho porcentaje puede variar con el paso del tiempo (incluso ser más amplio en una fase inicial) siempre que los países miembros asuman la importancia de respetar el compromiso común en materia de recursos propios de la UAC. Es decir, siempre que los gobiernos acepten que toda la recaudación aduanera debe pertenecer legalmente a la UAC, aunque transitoriamente retengan en cada país una parte de dichos ingresos (como sucede en la UE).

Recursos propios calculados en función del PNB nacional

Se considerarán ingresos comunes (recursos propios de la UAC) una aportación de cada uno de los países miembros calculada en función del tamaño de su PNB (o de su Renta Nacional Bruta). Esta aportación directa podrá calcularse de acuerdo con dos «procedimientos de cálculo» alternativos:

Aportaciones directas (o uniformes)

Mediante el primer procedimiento de cálculo, la aportación directa o uniforme será el resultado de aplicar un porcentaje único, común o uniforme sobre el PNB de cada país o sobre el «PNB corregido» para cada país (de acuerdo con las alternativas que se ofrecen a continuación). Incluso en el caso de no realizar ninguna corrección sobre el PNB utilizado como base para la aplicación de un tipo común o uniforme, sería conveniente «armonizar» las estimaciones de los distintos PNB centroamericanos, en la medida que se considere necesario. Y para ello también pueden resultar útiles las fórmulas que se indicarán a este respecto.

Aportaciones equilibradoras (de los ingresos y gastos totales)

Mediante el segundo procedimiento de cálculo, las aportaciones directas de cada país al presupuesto común serán el resultado de aplicar un tipo uniforme sobre la diferencia entre los gastos anuales previstos para los fondos y los ingresos previstos cada año para el presupuesto común de esos mismos fondos (excluidas las aportaciones en función del PNB que se desean conocer). En este caso (y por analogía con el Cuarto Recurso del presupuesto de la UE), las aportaciones nacionales resultarán de prorratear entre los países de la UAC la diferencia entre los gastos y los ingresos previstos para la ejecución anual de los programas de los dos fondos, computando (como es lógico) únicamente los ingresos previstos por los demás recursos (1+3+4) del presupuesto común.

Esta modalidad de cálculo permitiría equilibrar anualmente el presupuesto de los fondos (evitaría la aparición de déficit contables, a semejanza del sistema vigente en la UE). Sin embargo, su aplicación entraña un ejercicio de cálculo *ex ante* y *ex post*, y una consiguiente corrección posterior de los desfases de cálculos previos (realizada al final de cada ejercicio presupuestario). Y ese doble cálculo sólo resulta posible en el marco de

una autoridad presupuestaria debidamente investida, legitimada políticamente a tal efecto, y respetada por todos los países (véase más adelante la propuesta institucional y reglamentaria).

Tal vez esta segunda modalidad de cálculo destinada a igualar los ingresos y los gastos totales del presupuesto de los fondos sólo resulte factible a medio plazo, mientras que en los primeros años de existencia de los fondos podría resultar más sencillo calcular la aportación nacional mediante el primer procedimiento, esto es, mediante la aplicación de un porcentaje uniforme que conduce a que cada país aporte una reducida fracción de su PNB nacional (sobre una base estadística mínimamente armonizada).

No obstante, si se desea establecer algún factor de corrección (por razones de equidad o de progresividad fiscal) las naciones centroamericanas podrían valorar la posibilidad de aplicar dicho porcentaje uniforme sobre un PNB corregido. Para ello, se propone utilizar alguno de los siguientes «sistemas de corrección del PNB».

Sistemas de armonización

o de corrección del PNB de referencia

1) Sistema de estimación simple del PNB

En este caso, el más sencillo de todos los posibles, se tomaría el valor del PNB de cada país, convenientemente armonizado a efectos del cálculo de las aportaciones nacionales. La aportación de cada país se calcularía simplemente como un porcentaje, necesariamente muy reducido, de su PNB, siempre que exista una base estadística suficientemente armonizada y capaz de garantizar la eficacia y la equidad en el sistema de las aportaciones de cada gobierno.

2) Sistema de estimación sobre el PNB corregido

Alternativamente, las aportaciones nacionales podrían calcularse aplicando un tipo o porcentaje fijo al

«PNB corregido» de cada país. Dicha corrección derivaría de la aplicación de un tipo uniforme a una misma base armonizada (el PNB de cada país), si bien se reduciría o restaría del PNB de cada país una fracción del mismo, por común acuerdo de todos los países. Y esa fracción en que se reduciría el PNB de referencia para cada país a fin de corregir a la baja sus aportaciones al presupuesto común podría estimarse de acuerdo con alguna de las siguientes propuestas:

a) *PNB reducido en función de las aportaciones aduaneras efectuadas*: Se reduciría del PNB, para obtener un PNB corregido, una fracción del PNB proporcional o equivalente a las cantidades ya abonadas por cada país en concepto de ingresos aduaneros o recursos comunes obtenidos por la cesión de la recaudación aduanera nacional al presupuesto común. De ese modo, bien mediante una fórmula lineal, o bien mediante una fórmula proporcional que tenga en cuenta la importancia de los ingresos aduaneros sobre el total de ingresos fiscales de cada país, se reducirían en términos relativos las aportaciones de aquellos países que tienen en los ingresos aduaneros una fuente relativa de financiación pública más importante. Esta modalidad representaría una ayuda relativa en términos de progresividad fiscal para algunos países de la región.

b) *PNB reducido en función de los ingresos fiscales de cada país*: Alternativa, o complementariamente, se podría deducir del PNB de cada país centroamericano una fracción proporcional, calculada de igual modo para todos los países, que tome en consideración los ingresos fiscales totales de cada gobierno en relación a su respectivo PNB. Así, la aportación sería relativamente menor para aquellos países centroamericanos que tienen menos ingresos fiscales (obtenidos como consecuencia del conjunto de impuestos que aplican en su territorio). Al tenerse en cuenta la proporción «ingresos públicos/PNB» se estaría reduciendo, de ese modo, la aportación de aquellas naciones que cuentan con un sector público de menor dimensión relativa. Lo cual podría justificarse si se considera la menor capacidad de

estas naciones para hacer frente a los retos del desarrollo económico, la cohesión social y la lucha contra la pobreza.

c) *PNB reducido en función del endeudamiento exterior de cada país*: Sobre la misma base de los dos sistemas de corrección anteriores (a y b) se podría aplicar otra reducción más, hasta obtener un PNB armonizado a nivel centroamericano, en este caso tomando en consideración el nivel de endeudamiento exterior de los países de la región. Según una fórmula pactada, que tanto en unos casos como en otros debe ser transparente y evitar controversias, aportarían proporcionalmente menos al presupuesto común centroamericano aquellos países de la región que tienen una deuda exterior más elevada (y/o que han de hacer frente anualmente a un servicio de la deuda más cuantioso). No debe descartarse la introducción de una modalidad específica dentro de esta corrección de las aportaciones naciones en base al PNB corregido en función de la importancia de la deuda exterior. Se trataría, en este último caso, de negociar en las instancias internacionales correspondientes la condonación de una parte de la deuda de las naciones centroamericanas, reservando una fracción de los recursos ahorrados de ese modo para convertirlas en aportaciones al presupuesto común de los Fondos de Desarrollo y Cohesión de la UAC. Pese a las dificultades iniciales que entraña esta fórmula, la condonación de la deuda exterior para fines sociales y de desarrollo podría tener una buena acogida en los foros internacionales y recibir incluso el respaldo de algunas instituciones multilaterales. Sin embargo, las fórmulas aplicadas han de tener un carácter transitorio y revisable en función de la evolución de la deuda exterior de cada país.

d) *PNB reducido en función del índice de pobreza o de la renta per cápita*: Finalmente, el cálculo de las aportaciones nacionales en base al PNB también podría tener en cuenta la población de cada país, la población que vive bajo la línea de pobreza según las estadísticas internacionales, o de un modo más sencillo, tomar como referencia el PNB per cápita de cada país o su desvia-

ción respecto al PNB medio de la UAC. Se trataría, en este caso, de introducir un factor de corrección del PNB que implícitamente contiene elementos de progresividad fiscal importantes, si bien no resultaría sencillo evitar controversias sobre la utilización de alguna de estas alternativas.

En cualquiera de los casos, y mediante cualquiera de los procedimientos sugeridos, las aportaciones a partir del PNB o del PNB corregido encierran un claro factor de progresividad presupuestaria, que puede verse completado con criterios de similar orientación en la ejecución de los gastos realizados.

El cumplimiento de objetivos previamente definidos en materia de desarrollo y cohesión supondría una ayuda importante para legitimar y dotar de la mayor eficacia posible las subvenciones e inversiones realizadas por los fondos, lo cual otorgaría a la UAC un estatus muy especial interna e internacionalmente. Dicho estatus podría ser la base para reclamar un tercer tipo de recursos propios complementarios para el presupuesto de los Fondos centroamericanos.

Recursos procedentes de la cooperación internacional y del presupuesto de la UE

Podrían considerarse, asimismo, como recursos propios de la UAC ciertas ayudas internacionales, especialmente una parte de las donadas por organismos multilaterales, y muy en particular las ayudas procedentes de la Unión Europea bajo la forma de bonificaciones realizadas desde el presupuesto de la UE. El argumento que apoyaría tal solicitud a la UE deriva de una doble consideración: por una parte, la UE ya presta ayuda al desarrollo de Centroamérica y al impulso de la integración regional; y por otra parte, la UE puede justificar una mayor ayuda a Centroamérica como un camino para impulsar la integración económica en el istmo y en otras áreas del mundo. Para ello, Centroamérica debe dar pruebas ante los organismos internacionales competentes, en particular ante la OMC, de su capacidad real de culminar la unión adua-

nera y de avanzar hacia la supresión de otras barreras internas tendentes a establecer un Mercado Común en la región.

En particular, la UAC podría solicitar a la UE la devolución de una parte de los ingresos que obtiene la UE por la aplicación de derechos de aduana a las mercancías exportadas desde Centroamérica hacia la Europa comunitaria. La pretensión no parece irrealizable si se tiene en cuenta la escasa magnitud relativa que dichos ingresos suponen en el conjunto de ingresos del presupuesto europeo. Además, se justificaría como una medida real de apoyo a las exportaciones de las naciones de escaso nivel de desarrollo. Centroamérica podría valorar, incluso, la posibilidad de reclamar un «gesto similar» por parte de otras naciones incluidas en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, contando con el beneplácito internacional y sabiendo que dichas donaciones podrían generalizarse a nivel mundial, puesto que otros países se encontrarían igualmente legitimados para reclamar el mismo trato. Pero ello no debe ser impedimento para iniciar una solicitud de esa naturaleza. Si otras áreas del mundo actúan miméticamente, los organismos internacionales podrían valorar en qué medida se vería afectado favorablemente el objetivo general de estimular el libre comercio mundial y en qué grado la concesión de preferencias comerciales con fines de ayuda al desarrollo pueden fortalecer los procesos de integración económica en el mundo.

Tal vez a corto plazo no se puede contar con esta fuente de ingresos, puesto que dependen de elementos exógenos, aunque sí se pueden prever mecanismos de similar naturaleza y de carácter transitorio. Por ejemplo, no parece excesivo reclamar a la UE la devolución de al menos el 50 por 100 de los ingresos que se generan en las aduanas europeas gracias a las exportaciones originarias de Centroamérica. La UE gestiona conjuntamente dichos recursos, son de escasa cuantía relativa, supondrían una ayuda importante para Centroamérica y en concreto se añadirían a un presupuesto destinado a financiar fondos de de-

sarrollo económico y cohesión social. Incluso, en este capítulo de ingresos procedentes de ayudas internacionales también podría tener cabida la iniciativa antes señalada al hacer alusión a la posibilidad de utilizar recursos ahorrados gracias a la condonación de una parte de su deuda exterior. Esa ayuda internacional podría incorporarse parcialmente al presupuesto común de los fondos con finalidad estructural. Insertar la problemática de los países altamente endeudados como un mecanismo corrector de las aportaciones de los países de la región al presupuesto de la UAC es una tarea compleja pero que merece ser tomada en consideración de una forma u otra.

Los organismos internacionales deberían valorar la importancia de iniciativas de esta naturaleza, puesto que el problema de sobreendeudamiento de las naciones en desarrollo requiere soluciones precisas y atrevidas, al tiempo que coherentes con la estabilidad del sistema financiero internacional y con la correcta utilización de los recursos para inversiones que favorezcan el desarrollo sostenible de los países beneficiarios de esa nueva forma de abordar responsabilidades que no concierne únicamente a los países endeudados. En el ámbito concreto de la UE, los países europeos podrían valorar también la posibilidad de transferir las ayudas acordadas a Centroamérica a través del Fondo Europeo de Desarrollo.

En la fase previa de lanzamiento de los fondos (e incluso en fases posteriores) podría solicitarse ayuda financiera para Centroamérica procedente de organismos específicos, como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Agencia Española de Cooperación Internacional o incluso algunas entidades europeas que han mostrado su disposición a colaborar en esos temas. Cuando la ayuda financiera no pueda ser relevante (como es el caso de las universidades) podrían buscarse mecanismos específicos de cooperación técnica. Centroamérica debería valorar también una mayor vinculación en sus proyectos de otras instituciones internacionales (entre ellas el Banco Interamericano de Desarrollo).

Recursos propios adicionales y otros recursos complementarios

Asimismo, el presupuesto destinado a dotar los fondos centroamericanos podría incluir otras fuentes de ingreso, desde ingresos derivados de las propias acciones emprendidas, hasta reservas de recursos no utilizados en años anteriores, pasando por ingresos atípicos, ingresos extraordinarios y otros. A medida que se desarrolle la propia integración centroamericana también podría contemplarse la percepción de ingresos derivados de la aplicación de normas comunes (e incluso de sanciones impuestas a determinados agentes económicos, así como retenciones aplicadas sobre algunos pagos realizados por las instituciones centroamericanas de integración o por sus entidades financieras). Las autoridades centroamericanas podrán valorar también la oportunidad de añadir nuevas fuentes de ingresos, tal vez procedentes en algunos casos de actividades que ya se realizan en los países de la región y de actividades específicamente financieras. Convertir esas fuentes de ingresos en «recursos propios» de la Unión Aduanera Centroamericana (tal y como esos recursos se han definido anteriormente) daría una mayor estabilidad, independencia y solvencia financiera a los fondos.

Recursos básicos procedentes de dotaciones de capital social

Alternativa, o complementariamente, las autoridades centroamericanas podrían estudiar la conveniencia de dotar los fondos con un capital social, suscrito por los gobiernos, de acuerdo con la proporción que se estime conveniente. Dicho capital social sería parcialmente desembolsado y podría servir de garantía en operación de empréstito-préstamo por parte del BCIE o de los fondos establecidos. Sólo en este caso podría contemplarse la posibilidad de que los fondos recurrieran a la búsqueda de recursos exteriores capaces de cubrir situaciones de endeudamiento derivadas de un volumen mayor de gastos que de ingresos.

El capital social serviría de garantía para obtener recursos exteriores, si bien, como ya se ha señalado, se propone como norma general que el presupuesto de los fondos esté equilibrado, esto es, que no exista déficit de ningún tipo (hasta el punto de recurrir incluso a ajustes de los gastos con arreglo a los ingresos reales). Por ello, esta quinta modalidad de obtención de ingresos sólo se menciona marginalmente en este artículo. Corresponde a las autoridades políticas y financieras de la región decidir finalmente sobre su conveniencia, tras una adecuada valoración de sus ventajas e inconvenientes. En ese caso, el capital desembolsado podría constituir reservas presupuestarias de los fondos. Una entidad financiera centroamericana podría garantizar la adecuada gestión de los recursos básicos dotados por este procedimiento.

Al menos durante los primeros años, la suma total de los ingresos 1+2+3+4 no debería superar un porcentaje muy reducido del PNB global de la región. Tal vez no debería rebasar el 0,5 por 100 de la suma de los PNB nacionales, a fin de dimensionar adecuadamente el esfuerzo a realizar y los logros conseguidos en una región que necesita utilizar bien sus escasos recursos. Debe considerarse, además, la posibilidad de comenzar con un sistema de recursos basado en ingresos aduaneros y/o en aportaciones nacionales (ingresos del tipo 1 y 2), que más tarde se completaría con otras aportaciones como las anteriormente señaladas. Algunas cuestiones de filosofía presupuestaria que se expondrán a continuación pueden ayudar a situar mejor las propuestas contenidas en estas páginas. No obstante, sólo la doble contrastación de estas ideas con la realidad política y con la realidad económica de la región permitirá un diseño eficaz de los instrumentos que se desean poner en funcionamiento.

4. La filosofía en materia de gastos (objetivos generales y específicos de los fondos)

Resulta fundamental planificar de forma paralela los instrumentos de ingreso y los de gasto. Aunque los me-

canismos de ingresos se obtengan a partir de criterios comunes, o a partir de la duplicación de los mismos criterios aplicándolos individualmente a cada uno de los dos fondos, su asignación para gastos debe estar diferenciada. Es decir, la Unión Aduanera Centroamericana debe tener dos presupuestos de gasto, uno para cada fondo.

De modo preliminar, toma como hipótesis inicial de distribución la siguiente: los ingresos obtenidos (o recursos propios de la UAC) se distribuirán de un modo simple, por ejemplo, el 50 por 100 para gastos del FDE (Fondo de Desarrollo Económico) y el 50 por 100 para gastos del FCS (Fondo de Cohesión Social). La distribución final dependerá sobre todo de decisiones políticas y técnicas, sobre las cuales se realizarán algunas propuestas al detallar más adelante el funcionamiento de cada fondo. No obstante, como ya se ha señalado, la planificación de gastos e ingresos no puede ser independiente, en particular si se opta por una de las modalidades de obtención de ingresos antes expuestas: el cálculo de las aportaciones nacionales en base al PNB de cada país, y especialmente si esa aportación se calcula como la diferencia entre los gastos presupuestarios previstos y los ingresos o recursos esperados (las anteriormente denominadas «aportaciones equilibradoras del presupuesto»).

Si nos centramos en el capítulo de gastos del hipotético presupuesto común de la UAC conviene realizar inicialmente algunas precisiones conceptuales o reglas presupuestarias básicas. Estas reglas aluden a tres aspectos:

— En primer lugar, los gastos deben estar sujetos a la definición de unos objetivos generales y de unos objetivos específicos.

— En segundo lugar, los gastos deben realizarse a partir de un procedimiento de planificación debidamente consensuado, transparente desde el punto de vista técnico y estable desde el punto de vista institucional, lo cual requiere la creación de unos órganos de gestión y control de los fondos (a los que se hará referencia más adelante).

— En tercer lugar, los gastos deben realizarse tras establecer algunos criterios y principios básicos, aplicables tanto al diseño como a la asignación y control de los fondos.

Además de los criterios y principios básicos (de acuerdo con los objetivos definitivos), sería deseable fijar un «criterio guía» o criterio general uniforme para la asignación de una parte sustantiva de los gastos ejecutados. Sobre este tema conviene recordar que en Europa se asignan dos tercios de los recursos estructurales a las regiones cuya renta per cápita es inferior al 75 por 100 del nivel medio de la UE. Tras un detenido análisis de la viabilidad de establecer un criterio guía similar para Centroamérica, el criterio adoptado podría acoplarse a los objetivos generales y específicos de los fondos, y ayudar a establecer prioridades de acción. No obstante, antes incluso de consensuar la conveniencia de aplicar algún criterio guía con carácter general, resulta indispensable realizar una referencia más detallada de las posibles implicaciones de las tres reglas presupuestarias básicas mencionadas: reglas para la fijación de objetivos, reglas para la planificación institucional (ejecución y control), y reglas relativas a los principios de actuación de los fondos y a su conexión con los objetivos definidos.

Objetivos de los fondos

Los objetivos de los fondos pueden ser perfectamente definidos por las autoridades centroamericanas, puesto que ya forman parte de los mecanismos de integración puestos en práctica en la región. Los objetivos generales deben aludir a propósitos de gran dimensión y en particular «al objetivo general» de promover el desarrollo económico y la cohesión social, en particular mediante la profundización de la integración económica y la aplicación de instrumentos capaces de fomentar el desarrollo sostenible, mejorar el bienestar y fortalecer una mayor aproximación entre los pueblos centroamericanos.

Al formular los objetivos generales es importante dejar constancia de la finalidad última (desarrollo,

cohesión, aproximación y bienestar), pero también del instrumento, camino o medio de acción elegido para cumplir esos propósitos. Y el medio de acción de la UAC debe hacer referencia, necesariamente, a la mecánica de la integración económica, puesto que de ese modo la acción de los fondos podrá diferenciarse de las políticas aplicadas por cada gobierno de la región, aunque existan coincidencias entre unas y otras. Vincular los fondos creados con el futuro de la integración en la región no puede ser sólo una cuestión retórica.

En cuanto a los objetivos específicos, las ideas que ya se han discutido entre los países centroamericanos con el fin de establecer dos fondos financieros con finalidad estructural resultan suficientemente claras, aunque deben ampliarse en mayor medida. A continuación se exponen algunas ideas básicas.

*El objetivo específico
del Fondo de Desarrollo Económico*

El objetivo específico del FDE será el fortalecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, el apoyo a la integración económica de la región y el estímulo del crecimiento de las economías de los países miembros, en particular mediante dos tipos de acciones:

- a) El desarrollo de infraestructuras comunes.
- b) La ayuda a las regiones fronterizas afectadas negativamente por el progreso de la integración económica en Centroamérica.

1) El FDE como financiador
de infraestructuras comunes

A su vez, cada uno de estos dos subobjetivos debe merecer un desarrollo conceptual más amplio. Así, el «desarrollo de infraestructuras comunes» debe hacer alusión concretamente a aquellas infraestructuras que faciliten la integración económica de la región, y en particular, en los primeros años, que faciliten el comercio entre los países centroamericanos.

- *Una nota sobre el análisis del comercio exterior.* En este sentido, resulta imprescindible realizar una valoración del comercio exterior de las naciones centroamericanas y del comercio intrarregional a lo largo de los últimos años, destacando con el nivel de desagregación estadística más amplio posible las tendencias comerciales de los productos más significativos, así como las previsiones de evolución. Con ello, las autoridades centroamericanas tendrían una referencia más para comparar el impacto inicial del reforzamiento de la unión aduanera, si bien los cambios en las corrientes comerciales no podrían imputarse en su totalidad a decisiones estrictamente institucionales. Al mismo tiempo, y dada la escasa diversificación del comercio exterior de Centroamérica, un estudio sobre los flujos comerciales totales permitiría identificar también las exportaciones hacia otras áreas, en particular hacia Europa. Lo cual resultaría útil para solicitar cierto tipo de ayudas a la UE, desde la devolución de una parte de su recaudación aduanera para alimentar los Fondos centroamericanos (como se explicó anteriormente), hasta la ampliación de las preferencias comerciales otorgadas por la UE en base al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y a los acuerdos firmados entre la UE y las naciones de Centroamérica.

Este estudio del comercio exterior de Centroamérica debe figurar como soporte imprescindible de cualquier propuesta en materia de integración en la región. A este respecto, sería interesante valorar también la incidencia de las variaciones en los tipos de cambio de las monedas, así como la posibilidad de establecer acuerdos en materia cambiaria destinados a fortalecer los intercambios en la región centroamericana. Además, dada la importancia de las relaciones de Centroamérica con EE UU, con México y con el resto de naciones latinoamericanas, cualquier propuesta para la región debe incluir un análisis específico sobre las relaciones económicas en el continente americano. Muy especialmente, el progreso de integración en la región debe considerar la incidencia de las propuestas existentes en el marco del ALCA, sus potenciales efectos asimétricos sobre los

países de la región y, en definitiva, su posible impacto sobre el comercio exterior de Centroamérica y sobre la liberalización del comercio en el continente americano. Dada la importancia del tema, sería conveniente elaborar un estudio específico sobre esta materia.

- *El desarrollo de infraestructuras comunes.* Pero el desarrollo de infraestructuras comunes no puede responder únicamente a las necesidades de mayores intercambios comerciales en la región. El diseño, planificación y realización de infraestructuras comunes debe realizarse con una perspectiva de largo plazo, que incluya también el fortalecimiento de la movilidad de personas, servicios y capitales en la región. Y en particular, como primer paso, dada la debilidad de las infraestructuras regionales, resulta indispensable una evaluación de la situación y perspectivas de desarrollo de las redes comunes centroamericanas en materia de transportes terrestres y de aviación civil, así como de comunicaciones y sistemas de transmisión de la información. Como es natural, la atención al objetivo general de fomentar el desarrollo sostenible debe incluir una referencia clara a la evaluación de los impactos ambientales, a fin de evitarlos. Y también podría incluir alguna referencia de carácter constructivo, primando aquellos proyectos que favorezcan la preservación del medio ambiente. Estas exigencias han de estar presentes en todos los proyectos, si bien en el ámbito de las infraestructuras la atención debe ser aún mayor.

La mejora de ciertos puntos del transporte por carretera, vinculados a la eliminación de fronteras físicas, debe ser bien conocida por las autoridades regionales a la hora de consensuar las primeras acciones a emprender. De igual modo, también debe ser prioritaria la mejora de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, con plazos de ejecución más amplios debido al mayor esfuerzo inversor que requieren. Asimismo, deben analizarse con atención las posibilidades que ofrecen los acuerdos entre las líneas aéreas que operan en la región. Finalmente, también han de constituir una prioridad a medio plazo la adecuación de los sistemas de información y la incorporación de normas comunes (direc-

trices) que permitan a los gobiernos armonizar paulatinamente sus redes informáticas y de comunicación.

Pero ninguna de esas iniciativas es ajena a un problema implícito que entraña la hipotética desaparición de las fronteras internas, y que se ha visto agravado por la necesidad de controlar la delincuencia internacional y el tráfico ilícito de cualquier tipo de sustancias, así como la exigencia de combatir el terrorismo internacional. Por lo tanto, el desarrollo de infraestructuras comunes no puede emprenderse sin tener en cuenta los problemas de seguridad en el cruce de fronteras, algo que va más allá de las estrictas exigencias económicas, y sitúa buena parte de la problemática en un ámbito jurídico y político delicado y nada fácil de resolver a corto plazo. La posible creación de algún cuerpo común de policía aduanera o de fronteras podría ser una ayuda futura en esos temas, si bien, dadas las dificultades que entraña, podría iniciarse un procedimiento más sencillo de cooperación entre gobiernos de la región (basada incluso en acuerdos bilaterales). Ello permitiría poner el énfasis también en la vigilancia de las fronteras exteriores, particularmente aquellas que se consideren más sensibles en materia de seguridad para el tránsito de bienes, servicios y personas. La utilización de algunos recursos comunes para atender ese objetivo compartido debe ser, asimismo, valorada.

Los mercados de servicios y de capitales requieren un tratamiento diferenciado, aunque sin duda los países de la región disponen de información suficiente para evaluar la potencialidad de emprender iniciativas que faciliten su movilidad internacional, estableciendo cláusulas de salvaguardia cuando sea necesario. No se trata, lógicamente, de invadir los ámbitos competenciales de los gobiernos nacionales, sino «tan sólo» de facilitar el diseño de infraestructuras comunes, lo más multifuncionales posible y enfocadas exclusivamente al cumplimiento del objetivo básico de fortalecer la integración en la región.

Sería deseable realizar un estudio más amplio sobre el impacto del FDE en materia de infraestructuras comunes, contemplando también los efectos para los

sectores públicos de los países centroamericanos, toda vez que los procedimientos de licitación de las obras públicas a emprender afectarán a los gobiernos nacionales. Además, como se expondrá más adelante, resulta necesario que los gobiernos nacionales participen en la financiación de los proyectos a realizar, bajo el principio genérico de la «cofinanciación», es decir de la financiación conjunta de proyectos, con los criterios de reparto que se estimen necesarios (esto es, asignando una parte de los gastos al presupuesto común del FDE y otra parte por determinar, pero más amplia, a los gobiernos nacionales). Obviamente, esta exigencia choca frontalmente con la escasez de recursos fiscales de los países miembros. Sin embargo, respetar los principios de cofinanciación presenta ventajas indudables (como constante la experiencia europea), entre ellas la corresponsabilidad en la ejecución de las obras y la no duplicación de sistemas administrativos destinados a su control.

Precisamente, el control de las inversiones requiere un tratamiento más detallado, puesto que las acciones del FDE deben estar sujetas siempre al principio básico de buena gestión y, en la medida de lo posible, deben atender a criterios de rentabilidad que eviten la aparición de déficit operativos en el presupuesto del FDE, si bien esos criterios de rentabilidad no pueden juzgarse sólo desde una perspectiva económica y financiera, puesto que la rentabilidad social de los proyectos y su misión como instrumentos capaces de fortalecer la integración también deben ser valoradas. Por ello, el impacto de los fondos sobre los presupuestos fiscales de los países centroamericanos merece una atención singular e incluso una investigación específica.

Dicha investigación debería valorar también las posibilidades de estímulo para la inversión extranjera que ofrece el desarrollo de la integración centroamericana. Es indudable que el desarrollo de infraestructuras comunes debe atraer capital exterior, bajo la forma de inversiones directas o bajo otras modalidades. Para evitar conflictos derivados de iniciativas nacionales tendentes a pujar por la atracción de inversiones exteriores en de-

trimento de otros países vecinos resulta recomendable prever dicha posibilidad. Aunque las expectativas reales y la situación de la economía mundial sean menos favorables de lo que sería deseable para el desarrollo centroamericano, la capacidad de previsión siempre constituye un elemento institucional que reduce la incertidumbre de los operadores económicos. En consecuencia, las acciones a realizar por el FDE deben estar sujetas a mecanismos de planificación. Y en esa planificación o programación deben participar, de la forma que se convenga, diversas instancias nacionales e internacionales.

2) El FDE como financiador de proyectos en regiones fronterizas

El segundo subobjetivo específico del FDE debe centrarse en mitigar ciertos impactos derivados de la eliminación de puestos fronterizos entre los países centroamericanos, lo cual puede tener un impacto particular sobre ciertas zonas específicas. Detectar esos impactos, clasificar en qué medida están involucradas unas y otras regiones, analizar los sectores económicos y sociales más afectados, y evaluar la posible resistencia de ciertos grupos de presión contra la supresión de fronteras (así como los medios de vencer esas posibles resistencias) ha de constituir un requisito previo al diseño de cualquier iniciativa.

Ahora bien, la financiación por parte del FDE de proyectos en las regiones fronterizas destinados a paliar los impactos negativos más relevantes derivados de una mayor integración económica no pueden ser ajenos a la financiación de las infraestructuras básicas comunes anteriormente referidas, ni tampoco pueden realizarse sin tener en cuenta las exigencias de los proyectos en materia de cohesión que se detallarán a continuación al referirnos al otro fondo, el FCS. En efecto, algunas de las acciones a realizar en las regiones fronterizas podrían reposar sobre iniciativas en materia de mejora de la formación de las poblaciones afectadas o de combate contra las bolsas de pobreza extrema ubicadas en regiones fronterizas

(con las limitaciones que se expondrán más adelante). En definitiva, este subobjetivo del FDE debe valorarse en un contexto más amplio, si bien su diseño y ejecución ofrece dos grandes ventajas que proporcionan un atractivo indudable al papel del FDE como financiador de proyectos en determinadas regiones fronterizas.

En primer lugar, una vez detectadas y planificadas las acciones a emprender, la financiación de proyectos en regiones afectadas por la integración puede mejorar sensiblemente la imagen del FDE ante la opinión pública, dando a conocer sus objetivos, proporcionando tranquilidad a los afectados y, en último extremo, ofreciendo un instrumento material destinado a compensar, completar e impulsar la integración en Centroamérica. En este sentido, y de manera complementaria, la selección de proyectos debe tener en cuenta la necesidad de garantizar unas condiciones de desarrollo medioambientalmente sostenibles.

Y en segundo lugar, las acciones regionales que podría emprender el FDE parecen requerir periodos de ejecución y de maduración de las inversiones más reducidos en su dimensión y en el calendario previsible. Se trataría de acciones más fáciles de ejecutar desde el punto de vista financiero y vinculadas a calendarios más reducidos que las obras de infraestructura. Podrían iniciarse de manera inmediata y concluirse en cortos plazos, si bien una adecuada planificación exige tener en cuenta la continuidad a largo plazo de los proyectos. La experiencia de la política regional europea, especialmente tras la ampliación hacia el Este, y en particular el desarrollo de los denominados Programas Interreg pueden ofrecer algunas ideas interesantes desde el punto de vista de su diseño, modos de ejecución y resultados.

Pese a la importancia de la financiación de programas destinados a paliar efectos negativos de la integración económica en ciertas regiones, la UAC debería ofrecer una imagen global que resalte los efectos conjuntos de la integración, pese a la aparición de ciertas disfuncionalidades. En este sentido, resultaría

de gran ayuda que los programas regionales emprendidos se realicen, en la medida de lo posible, sobre ambos lados de las fronteras simultáneamente. Las regiones afectadas deben considerarse a ambos lados de las fronteras existentes, para evitar agravios y, sobre todo, para ofrecer una imagen de mayor unidad en el cumplimiento de objetivos comunes que benefician colectivamente. La existencia de una identidad común centroamericana (cultural y lingüística) debe ser resaltada. Y, al igual que ha sucedido en Europa, debería servir de sólido fundamento político para evitar que en el futuro vuelvan a producirse episodios bélicos de ningún tipo entre naciones vecinas.

La integración debe asociarse a un contexto de paz y convivencia, que contribuya (aunque sea en una medida aparentemente modesta) a la mejora del nivel de vida de la población y que colabore en la defensa del medio ambiente. Y la integración económica es un instrumento capaz de fomentar las buenas relaciones políticas y sociales, porque debe proporcionar un medio de resolver conflictos sin recurrir a la fuerza. Por ello es importante que el FDE actúe con programas fronterizos, si bien su diseño y ejecución deben estar sujetos a mecanismos de planificación que garanticen su éxito. Por el contrario, fracasar en iniciativas puntuales daría una mala imagen sobre la capacidad de la UAC de emprender proyectos más amplios.

Desde esa óptica, no debería descartarse la posibilidad de iniciar ciertos «programas piloto» durante los primeros años, al tiempo que se consolidan los mecanismos institucionales de los fondos. Los programas piloto podrían denominarse Programas Integrados Regionales (PIR) y ser financiados y controlados en mayor medida por las instituciones de integración regional ya existentes, aprovechando su experiencia en proyectos similares. En algunos casos, las acciones clásicas del Banco Europeo de Inversiones y las emprendidas recientemente como apoyo a los programas europeos Interreg y a los nuevos países miembros de la UE podrían ser ilustrativas para Centroamérica.

El objetivo específico del Fondo de Cohesión Social

El FCS Centroamericano comparte objetivos generales con el FDE. Pero debe tener, a su vez, una definición de objetivos propios. En concreto, como se señaló anteriormente, el Fondo de Cohesión debe dar primacía a dos tipos de acciones:

- a) La mejora de los niveles de educación y formación de la población.
- b) El combate contra la pobreza y la focalización en la lucha contra las formas más extremas de pobreza.

Antes de su dotación conviene tener clara la necesidad de establecer un Fondo de Cohesión. Más concretamente, conviene analizar si se trata de un instrumento adecuado para luchar contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida, si es un instrumento capaz de mejorar la imagen y la legitimidad de las instituciones de integración centroamericanas y, en último término, si realmente dicho fondo puede favorecer la cohesión, entendiendo como tal la aproximación de los niveles de renta de la población de los países de la región.

Ahora bien, las respuestas a esas preguntas deben ser ponderadas, por no decir modestas. En primer lugar, porque sus recursos serán escasos para combatir problemas estructurales de enorme dimensión. En segundo lugar, porque sólo con el paso de los años será posible que la población identifique los efectos beneficiosos de la integración económica y el carácter de políticas de acompañamiento que puede tener el FCS. Y finalmente, porque los análisis económicos realizados en distintos lugares del mundo, y muy especialmente en Europa, sobre la convergencia de los niveles de renta de distintas regiones (concepto que guarda bastantes similitudes con la idea de la cohesión) no arrojan resultados evidentes: la cohesión avanza lentamente, no de un modo lineal y no afecta por igual a todos. En Europa, por ejemplo, sigue manteniéndose el atraso relativo de muchas regiones, mientras que otras (tal vez por razones muy diversas

y no sólo por ser beneficiarias de políticas de cohesión) han experimentado un progreso notable en los últimos años. Los casos de Grecia y de Irlanda podrían ser los dos polos contrarios de cómo la cohesión no avanza de forma suficientemente satisfactoria.

Por ello, resulta necesario plantear con modestia los objetivos de cohesión en la UAC. Para empezar, dichos objetivos deben limitarse a los mecanismos más estrictamente vinculados con la integración económica. Al igual que se hacía alusión a la necesidad de tener en cuenta la integración cuando se formulan objetivos generales de la UAC, también esa circunstancia debe tenerse presente al diseñar objetivos específicos. Eso significa que la cohesión en Centroamérica no puede equipararse al concepto de cohesión existente en la UE o en otros territorios, al menos inicialmente. Por el contrario, debe ajustarse a subobjetivos identificados con la propia integración centroamericana. La población de los países con mayores niveles de renta en la región no entendería fácilmente la necesidad de la cohesión. Y lo que tal vez resulte más importante, la cohesión, si con el paso del tiempo se va produciendo, se deberá en mayor medida al buen funcionamiento de las economías de los países miembros que a los recursos proporcionados por el FCS.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, que evitarán formular objetivos sobredimensionados, el FCS debe contribuir a paliar ciertos problemas relacionados con la pobreza, en colaboración debidamente programada con los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales, tal vez reforzando las acciones recíprocas y sirviendo de elemento aglutinador (e incluso inspirador) para algunas de ellas. Por ello, sus acciones y sus mecanismos de planificación no pueden ser ajenos a los del otro fondo, el FDE, puesto que en algunos proyectos, zonas, sectores y grupos de población se producirá una clara coincidencia en la necesidad de actuar para atender simultáneamente más de un objetivo prioritario. Este problema será abordado más adelante al hacer referencia a los principios de «adicionalidad» y «preferencia» de los fondos.

1) El FCS y los proyectos
en materia de formación y educación

A partir de estos argumentos se sugiere que el FCS seleccione únicamente algunas de las numerosas acciones que potencialmente podría respaldar. Y, en concreto, se propone que se centre en primer lugar en el diseño y respaldo de programas en el ámbito de la educación y la formación. Dada la importancia de esa tarea, resulta adecuado plantearse en qué niveles educativos debe focalizar el FCS su misión. Sin duda, los gobiernos centroamericanos conocen a fondo las necesidades en la materia, y no debería entrañar demasiadas dificultades encontrar un acuerdo sustantivo sobre el tema.

Si se da prioridad a la educación básica, será necesario seleccionar áreas geográficas en las que desarrollar programas piloto, probablemente las regiones fronterizas, lo cual pone en contacto al FCS con uno de los objetivos de su fondo hermano, el FDE. Si se elige el apoyo a la educación superior, tal vez el FCS debería fomentar las relaciones de colaboración con instituciones de EE UU, de la UE y de otras naciones latinoamericanas. Y si se opta por el apoyo a la formación, sería necesario conocer las necesidades técnicas de determinados colectivos profesionales (agricultores, artesanos, comerciantes, pequeños empresarios) que podrían beneficiarse de cursos prácticos de perfeccionamiento financiados parcialmente por el FCS, con el apoyo de los gobiernos y de otras instituciones. En este caso, el establecimiento de ciertas redes de intercambio de información, por ejemplo para las actividades empresariales, podría convertirse en un objetivo del Fondo de Cohesión. Se trataría nuevamente de un objetivo compartido con el FDE, dado que este último incluye entre sus acciones el fortalecimiento de las infraestructuras comunes (entre ellas las de comunicación y transmisión de la información). Debe recordar, además, que la UE ha puesto en práctica en Latinoamérica iniciativas de apoyo a las actividades empresariales, cuya experiencia puede ser aprovechada en mayor medida a través del FCS.

Tal vez una adecuada selección de todas estas opciones permitiría experimentar la capacidad real de actuación del Fondo de Cohesión en materia de educación y formación. Sin embargo, la escasez de recursos podría aconsejar la selección de ciertos programas de formación, en determinadas regiones y para ciertos colectivos profesionales. Por el contrario, una ampliación del ámbito operativo del FCS hacia el conjunto del sistema educativo podría vincularse en mayor medida al segundo subobjetivo de este fondo: luchar contra la pobreza.

2) El FCS y la lucha contra la pobreza

Como reflexión inicial debe recordarse la alusión anterior sobre la necesidad de no sobredimensionar las posibilidades de actuación del FCS en un tema tan delicado como la pobreza. Si no se parte de planteamientos realistas el FCS caerá en descrédito ante las instituciones nacionales e internacionales y ante la población. Y ello reduciría su base operativa, puesto que el FCS debe actuar a partir de criterios definidos, como el principio de «concentración de las acciones» (que se detallará más adelante), y a partir de objetivos precisos. La imposibilidad de actuar sobre los diversos frentes que presenta el problema de la pobreza lleva a plantearse una doble cuestión: cómo seleccionar los «beneficiarios potenciales» de las acciones subvencionadas y con qué «instrumentos» se debe actuar en el combate contra la pobreza.

Parece lógico recordar que los indicadores de renta convencionales, así como la importancia relativa de los núcleos de población que viven bajo la «línea de pobreza», deben ser tenidos en cuenta como criterios guía para cualquier selección de beneficiarios potenciales de las ayudas del FCS. De forma semejante, y a pesar de que la lucha contra la pobreza debe incluir acciones de carácter integral, las autoridades centroamericanas deberán seleccionar adecuadamente las acciones a emprender, puesto que sus recursos son escasos. Esa selección puede dar prioridad a los programas educativos y de formación (donde aparece una duplicación de prio-

ridades dentro del propio FCS), pero también a los proyectos de colaboración del FCS con programas de ayuda procedentes de organismos internacionales. Este último aspecto puede abarcar desde la cooperación con organismos multilaterales donantes de ayuda a Centroamérica, hasta el establecimiento de redes de apoyo al trabajo que desempeñan las Organizaciones No Gubernamentales de ayuda al desarrollo en la región.

Puesto que los temas educativos y de formación constituyen una prioridad para todos los gobiernos podrían beneficiarse de un acuerdo específico en la materia, basado en las facilidades que ofrece la existencia de una base cultural común y en la necesidad de fortalecer la cohesión entre las distintas naciones del istmo, como requisitos básicos de la integración centroamericana. La ayuda internacional también puede ser útil en materia educativa.

5. Órganos de ejecución y de control de los fondos y principios presupuestarios básicos

Los órganos de ejecución y de control de los fondos y los principios de programación y buena gestión financiera

La programación o planificación debe constituir un principio fundamental en la acción de los Fondos Centroamericanos. Una adecuada planificación de los ingresos, como se mencionó anteriormente, dará consistencia y estabilidad al proyecto en su conjunto. Y una rigurosa planificación de los gastos será la base para conseguir los objetivos pretendidos y garantizar la continuidad del proyecto y la credibilidad de las instituciones que lo sustentan. Esa es tal vez la primera tarea a emprender: qué instituciones deben centralizar los mecanismos de programación o planificación puesto en vigor. Aunque la base política de los Fondos de la Unión Aduanera Centroamericana debe encontrarse en un acuerdo de carácter intergubernamental, no deberían ser los propios gobiernos los encargados de aplicar los criterios establecidos para seleccionar aquellos proyec-

tos que mejor se ajustan al cumplimiento de los objetivos generales y específicos establecidos.

Para esa tarea se requiere una instancia supranacional, o institución propia de la UAC, convertida en gestora del presupuesto común que sustenta los fondos en su vertiente de ingresos y de gastos (o un único fondo en su vertiente de ingresos, dotado de dos Secciones de gasto diferenciadas ente sí). Tal vez el Banco Centroamericano de Integración Económica pueda desempeñar una tarea esencial en un primer momento, e incluso colaborar en la dimensión financiera de este organigrama de forma permanente, pero a largo plazo sería deseable establecer al menos dos órganos más: un «órgano ejecutivo y gestor» de los fondos, y un «órgano fiscalizador» de los presupuestos de los fondos. Ambos órganos institucionales deben responder del desempeño de sus funciones ante los gobiernos nacionales, o ante los parlamentos centroamericanos, si bien deberían estar dotados de una relativa independencia funcional, aunque siempre supeditada al cumplimiento de los objetivos marcados en los acuerdos intergubernamentales suscritos. Tanto el órgano ejecutivo como el órgano fiscalizador de los fondos podrían estar formados, cada uno de ellos, por un número reducido de personas de alto nivel, nombradas por cada uno de los países. La dimensión y medios de sus respectivas administraciones sería una cuestión a detallar desde el primer momento, si bien no resulta aconsejable establecer procedimientos burocráticos con demasiada antelación.

Sobre el órgano ejecutivo de los fondos (Comisión de gestión del FDE y del FCS) debe recaer la tarea central de planificación y de gestión de los fondos y del presupuesto común establecido para su funcionamiento. Dicha tarea de planificación y gestión puede realizarse temporalmente en tres fases. En una primera fase los gobiernos nacionales realizan propuestas que puedan dar lugar a proyectos financiados por los fondos, ajustándose a los objetivos y procedimientos establecidos (especialmente las modalidades de realización y de cofinanciación). En una segunda fase el órgano ejecutivo de los fondos selecciona aquellos proyectos que pue-

den ser financiados por considerarse prioritarios para el cumplimiento de los objetivos acordados. Y en una tercera fase el órgano ejecutivo de los fondos, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las solicitudes presentadas, y de acuerdo con los gobiernos implicados, arbitra los mecanismos útiles para realizar los proyectos aprobados.

Las tareas del órgano fiscalizador de los fondos (Tribunal de Cuentas del FDE y del FCS) parecen menos complejas de definir. Se trataría de una función contable, con capacidad jurídica, dotada de independencia funcional y supeditada a garantizar el correcto funcionamiento de los mecanismos de ingresos y de gastos de los fondos estructurales. Los reglamentos internos que deben redactarse habrán de recoger las misiones de cada órgano institucional de los fondos.

Además de los reglamentos de base de los fondos financieros, se requerirá un desarrollo legislativo específico que irá surgiendo con el paso del tiempo. La legislación derivada que será necesario aprobar por consenso para establecer el procedimiento de presentación de solicitudes, de aprobación de proyectos, de realización de los mismos y de fiscalización financiera, podría valorar la posibilidad de primar aquellos proyectos presentados por más de un país. También podrían ser prioritarios los proyectos presentados por el órgano ejecutivo de los fondos, siempre que dichos proyectos estén en consonancia con los objetivos generales y específicos de la UAC. La atención a criterios prioritarios y la adecuación a los principios básicos de funcionamiento establecidos para los fondos, como el principio de cofinanciación, debería ayudar en la selección de proyectos.

La programación debería tener carácter anual, si bien, dada la naturaleza plurianual de numerosos proyectos, el presupuesto de los fondos habrá de dotarse de mecanismos de plurianualidad. En este sentido, puede ser aconsejable fijar un horizonte presupuestario válido para periodos sucesivos de cinco años, donde se contemplen las grandes líneas de gasto y la previsible evolución de las macromagnitudes clave del presupuesto. Dicho horizonte se ajustaría anualmente por parte

del órgano ejecutivo de los fondos, sin necesidad de mediar un nuevo pacto político intergubernamental, siempre que no se produzcan desviaciones presupuestarias relevantes. De ese modo, negociando un marco presupuestario quinquenal, ajustable autónomamente cada año, el presupuesto tendría más estabilidad. Y se reducirían los conflictos políticos que genera negociar los presupuestos cada año.

De manera complementaria, la normativa que regule el sistema de programación de los fondos debe incluir una referencia clara a los principios de buena gestión financiera, y en particular a la exigencia de equilibrio presupuestario. Debe quedar sentenciado, y respetarse, la imposibilidad de realizar gastos si no existen ingresos suficientes dentro del propio presupuesto de los fondos. Una mínima desviación del 0,03 por 100 de los gastos sobre los ingresos podría considerarse un tope excepcional y no prorrogable, al margen de la dotación de reservas que prevea el propio presupuesto de los fondos.

Igualmente, y siempre bajo el respeto al principio de buena gestión financiera, las rúbricas presupuestarias destinadas a cubrir gastos administrativos no deberían rebasar el 10 por 100 del total del gasto presupuestado, incluyendo en los gastos administrativos todos los conceptos que no entrañen gastos operativos destinados directamente a los proyectos ejecutados o a subvenciones finales a los beneficiarios de los fondos. Para apoyar este propósito, los fondos no pueden contar con una administración demasiado amplia, lo cual invita a considerar (como se expondrá a continuación) la importancia de los principios de corresponsabilidad y cofinanciación, en virtud de los cuales han de ser los gobiernos nacionales los encargados de buena parte de la ejecución de los proyectos. Llegados a este punto, conviene recordar también la necesidad de realizar una evaluación rigurosa sobre el coste adicional que puede tener para los gobiernos centroamericanos, muchos de ellos sometidos a condiciones financieras rigurosísimas, la participación en proyectos comunes centroamericanos.

Por razones de liquidez, las aportaciones de los gobiernos podrían realizarse trimestralmente, sujetas a un

ajuste final de carácter anual. El órgano fiscalizador de los fondos deberá ejercer un control preciso no sólo sobre los gastos, sino también sobre las fuentes de ingreso y sobre los ajustes finales que deban realizarse de acuerdo con las reglas financieras establecidas.

Los principios de cofinanciación, adicionalidad y concentración

Bajo el axioma básico de la cooperación entre gobiernos y órganos de la UAC, los principios de cofinanciación, adicionalidad y concentración pueden desempeñar una tarea primordial en el eficaz desempeño de los fondos.

El principio de cofinanciación responde a tres necesidades. En primer lugar, a la necesidad de completar los escasos recursos de los fondos con financiación procedente de los gobiernos, aplicada a los proyectos comunes aprobados. En segundo lugar, responden a la conveniencia de involucrar a los gobiernos en el desarrollo de los proyectos, buscando sinergias y efectos multiplicadores que mejoren los resultados pretendidos. Y finalmente, las actuaciones bajo el principio presupuestario de la cofinanciación evitarán un gasto administrativo y de personal excesivo para los fondos de la UAC, toda vez que los proyectos podrán ser ejecutados y controlados parcialmente por los gobiernos, de acuerdo con las estipulaciones que se determinen y los procedimientos de distribución de la carga presupuestaria que se acuerden. Conviene llamar la atención, nuevamente, sobre la distinta situación de unos y otros países centroamericanos en materia de desarrollo económico y déficit público, lo que podría hacer aconsejable el establecimiento de grados de cofinanciación distintos o diferenciados en función de esas circunstancias.

El principio de adicionalidad debe estar presente en la propia mecánica de planificación de los fondos, toda vez que persigue la idea de conocer antes y después de cada proyecto el volumen total de subvenciones que ha recibido, ya sean esas subvenciones procedentes de la UAC, de los gobiernos nacionales o de otras instancias

nacionales e internacionales. Se trata, en este caso, de buscar distintas fuentes de financiación que incidan sobre un mismo proyecto, pero sin que la suma de todas las subvenciones públicas recibidas supere un determinado límite (si los órganos gestores de los fondos estiman conveniente fijar algún límite).

El principio de adicionalidad debe contener factores de estímulo para la llegada de inversiones procedentes del sector privado de la economía y de inversiones extranjeras, aspectos ambos que contribuirían a dinamizar los proyectos. Esta circunstancia puede resultar especialmente útil en las iniciativas desarrolladas por el FDE, particularmente en el ámbito de las infraestructuras comunes. Pero también ha de tomarse en consideración en los programas del FCS, sobre todo cuando involucren recursos procedentes de ayudas internacionales.

Finalmente, el principio de concentración supone una extensión del principio de adicionalidad, al menos en la medida que debe arbitrar mecanismos capaces de incentivar la concentración de acciones destinadas a resolver o paliar un mismo problema, por ejemplo la lucha contra bolsas de pobreza extrema o la atención particular a algunas regiones fronterizas afectadas negativamente por la profundización de la integración centroamericana. Focalizar distintos recursos en un mismo fin puede ser más eficaz que distribuir excesivamente o dispersar las ayudas de los fondos a fin de contentar a todos. Éste es un aspecto políticamente controvertido, como muestra la experiencia europea en la asignación de fondos estructurales, que en algunos casos han sido objeto de un reparto demasiado disperso, tal vez para evitar agravios entre unos países y otros.

Pero el principio de concentración puede servir también como guía de orientación para reforzar aquellas acciones sobre las que convergen varios criterios procedentes de un mismo fondo, o procedentes de ambos fondos a la vez. Y en definitiva, puede convertirse en un instrumento que permita jerarquizar ciertas acciones ante la evidencia de la escasez de recursos para afrontar debidamente todas ellas. De este modo, el FCS podría decidir emprender un único proyecto de mejora de

la formación de la mano de obra en, por ejemplo, dos países centroamericanos, en lugar de utilizar esos mismos recursos para financiar un proyecto en cada uno de los países. Es evidente que tal circunstancia sólo resulta factible en el marco de un mecanismo planificador, que entienda la acción de los fondos en su globalidad.

Entender la acción de los fondos desde una perspectiva global supone, finalmente, asumir tres postulados esenciales. En primer lugar, los fondos centroamericanos no pueden concebirse sólo como instrumentos compensadores de agravios relativos o de problemas que genera la integración, aunque una de sus misiones sea contribuir a paliar esos problemas. En segundo lugar, los fondos deben identificarse con instrumentos incentivos de la integración centroamericana y, en definitiva, como instrumentos capaces de potenciar beneficios globales. Y, en tercer lugar, los fondos han de tener una finalidad económica y social, lo cual debe permitir impulsar el crecimiento económico, ayudando a emprender las reformas estructurales necesarias, respetando los objetivos básicos de cohesión y reducción de las diferencias excesivas en los niveles de renta, y garantizando la sostenibilidad de los sistemas económicos y sociales, incluida una atención creciente a la preservación de los ecosistemas y del medio ambiente.

6. Puesta en funcionamiento de los fondos y propuestas institucionales y reglamentarias

La puesta en funcionamiento de los fondos requiere encontrar respuesta a una pregunta previa. ¿Deben iniciar su funcionamiento simultáneamente el Fondo de Desarrollo Económico (FDE) y el Fondo de Cohesión Social (FCS)? En caso de que se opte por un único fondo (el Fondo de Desarrollo Económico y de Cohesión Social, FDC o FO.DE.CO), dotado de dos secciones diferenciadas (la Sección de Desarrollo y la Sección de Cohesión), la pregunta es similar: ¿deben iniciar su funcionamiento ambas Secciones en el mismo momento, o por el contrario pueden emprender sus tareas con ritmos distintos?

Obviamente, la respuesta tiene una dimensión política y social, pero también una dimensión financiera que debe abordarse previamente. En gran medida, la obtención de ingresos para los presupuestos de los fondos (denominados recursos propios del presupuesto común) determinará la paulatina puesta en funcionamiento de las acciones pretendidas. Tal vez, en una fase inicial, resulte más sencillo emprender acciones del FCS en ciertas regiones fronterizas, una vez evaluados los impactos fiscales, económicos y sociales, y determinadas las necesidades específicas en determinados ámbitos, como pueden ser la puesta en funcionamiento de programas destinados a mejorar la formación y los niveles educativos de la población de esas regiones. La elección vendría motivada, como se expone a continuación, por el menor volumen de inversiones y los plazos de ejecución más reducidos que presentan *a priori* las intervenciones del FCS con respecto a las del FDE.

Pero previamente debe diseñarse un calendario que permita la instauración de los fondos. En este sentido, de modo orientativo y esquemático, se sugiere valorar y profundizar el contenido de un calendario con las siguientes fases:

- 1) Los fondos deben surgir de un Acuerdo Intergubernamental amplio, que contemple una referencia específica a las características y objetivos de cada uno de los fondos, una vez elaborados los respectivos Reglamentos base. Dicho Acuerdo Intergubernamental deberá realizarse de forma solemne. La firma del mismo contendrá los protocolos que se estimen necesarios con el fin de dotar al Acuerdo de mecanismos de revisión, previstos con la suficiente antelación como para convertirlos en un compromiso estable a largo plazo.

- 2) Cada gobierno centroamericano designará un representante en los fondos, elegidos entre nacionales de alto nivel de formación específica (reconocida profesionalidad e independencia de criterio). El conjunto de los representantes elegidos (para un periodo de cuatro años, renovable) será el órgano ejecutivo de los fondos, y podrá designar por consenso un equipo de asesores,

así como el aparato institucional sobre el que van a apoyar sus acciones provisional o definitivamente.

3) A propuesta de los parlamentos centroamericanos, y con la aprobación de los representantes que forman el órgano ejecutivo, los gobiernos nacionales designarán a los miembros que deben constituir el órgano fiscalizador de los fondos. Sería recomendable que este órgano tuviera personalidad jurídica propia y que estuviera amparado por las respectivas legislaciones nacionales y por los respectivos sistemas jurídicos centroamericanos, con el fin de convertirlo en un tribunal de última instancia, con jurisdicción de un rango más elevado que el correspondiente a los sistemas jurisdiccionales nacionales, siempre que sus tareas se circunscriban exclusivamente al control sobre los ingresos y los gastos de los fondos.

4) El órgano ejecutivo de los fondos, con la aprobación del órgano fiscalizador, deberá completar los Reglamentos de base de los fondos, incluyendo específicamente las modalidades de aprobación de proyectos, de licitación pública de las obras, de acceso de los beneficiarios potenciales a los recursos existentes y, en definitiva, de planificación de las acciones de los fondos, de acuerdo con los principios y objetivos hasta ahora referidos.

5) Una vez establecidos los procedimientos de planificación y determinadas las cuantías de ingresos y gastos de los presupuestos en sus fases iniciales, el órgano ejecutivo de los fondos, de acuerdo con los gobiernos nacionales, propondrá planes de acción anuales. Sería deseable que dichos planes de acción anuales se ajusten, dentro de unos límites, a un marco de programación presupuestaria plurianual, establecido por acuerdo de los gobiernos para un plazo de cinco años.

6) Los planes de acción anuales (y el marco plurianual para cinco años) deberán cruzar adecuadamente las necesidades de actuación solicitadas por cada país o sugeridas por el órgano ejecutivo de los fondos con los recursos disponibles. Con el fin de dar prioridad a determinados proyectos conviene diseñar previamente un esquema de selección de acciones, donde resulte

posible insertar cada iniciativa en función de los criterios que cumple.

7) Además del análisis de los proyectos posibles y de los proyectos a realizar en función de su ajuste a los criterios fijados para la intervención de los fondos, el órgano ejecutivo realizará una detallada valoración de las condiciones específicas de su financiación y aplicación técnica. Dicha valoración deberá realizarse individualmente para cada proyecto solicitado y conjuntamente para todos los proyectos aprobados, teniendo en cuenta el cumplimiento de los principios de actuación de los fondos, particularmente las condiciones de cofinanciación de los mismos con recursos públicos o privados, procedentes de otras instancias nacionales o internacionales.

8) En la fase de ejecución de los proyectos, y en virtud de lo establecido en los respectivos Reglamentos internos, los gobiernos nacionales implicados en los mismos, bajo la supervisión del órgano ejecutivo de los fondos, deberán ejercer las tareas estipuladas para el control adecuado de los aspectos técnicos y financieros de los proyectos, así como para el cumplimiento de los criterios económicos y/o sociales previstos.

9) Con carácter anual el órgano fiscalizador de los fondos emitirá una Memoria de cuentas de cada uno de los fondos, valorando su funcionamiento y contemplando específicamente los resultados conseguidos y no conseguidos. Es competencia del órgano ejecutivo de los fondos denunciar, combatir, impedir e intentar enmendar cualquier situación que no se ajuste al mandato general y específico de los fondos. Para ello, el propio órgano ejecutivo sugerirá a los gobiernos la aprobación de un Reglamento fiscalizador, que le autorice y legitime a realizar debidamente sus tareas.

10) Con carácter semestral, el órgano ejecutivo de los fondos pondrá a disposición de los gobiernos un detallado informe de las actuaciones realizadas por cada fondo, teniendo en cuenta la exigencia de dotar de la mayor transparencia posible a los mecanismos de ingresos y gastos, así como el carácter de las acciones emprendidas. En un protocolo específico del Acuerdo

Intergubernamental que debe dar origen a los fondos habrá de recogerse las formas de actuación en el caso de que los gobiernos nacionales no aprueben los Informes del órgano ejecutivo de los fondos. También deberán regularse diversos aspectos cuya dimensión no permite un tratamiento detallado en el marco del presente artículo.

7. Metodología, comparabilidad y reforzamiento de las acciones realizadas en los países centroamericanos

El planteamiento metodológico para completar la puesta en funcionamiento de los fondos estructurales centroamericanos deberá abarcar tres etapas. Se trata de etapas previas al lanzamiento de los fondos si bien la tercera de ellas podría implicar la puesta en funcionamiento de «experiencias piloto» de alcance local y parcial:

- Se elaborará un Informe final a partir de un debate previo en el que deberían intervenir expertos de distinta procedencia.
- A continuación se trabajará sobre la información complementaria que se requiera, proporcionada por las autoridades centroamericanas y obtenida también de manera adicional por un equipo de investigadores externos.
- Finalmente, se elaborará un proyecto final para la entrada en vigor de los fondos, de acuerdo con la situación real que los países implicados puedan contemplar como punto de partida para la dotación de recursos y realizar proyectos en los ámbitos del FDE y del FCS. No debe descartarse, como se señaló anteriormente, la puesta en funcionamiento de algunos «proyectos piloto» (Programas Integrados Regionales), aprovechando la experiencia y el apoyo específico de las instituciones de integración centroamericanas. Sus resultados servirían de orientación para activar plenamente el mecanismo institucional de los fondos. En una fase inicial, podrían establecerse Centros de Información Centroamericanos (CIC) destinados a detectar necesidades

básicas y acumular las experiencias extraídas tras las primeras iniciativas emprendidas. Esas primeras iniciativas podrían quedar recogidas en Proyectos Operativos Nacionales (cada país tendría un Proyecto Operativo), de forma que todos los Proyectos pudieran formar parte conjuntamente de los primeros mecanismos de programación anuales y plurianuales que se establezcan posteriormente para los fondos, de acuerdo con las fases y principios de actuación detallados anteriormente.

De manera sintética, conviene precisar algunos elementos relativos a la comparabilidad entre el FDE y el FCS:

- 1) El aparato institucional de los fondos debe ser paralelo, e incluso común, aunque cada fondo esté dotado de su propio reglamento e incluso de sus propios órganos ejecutivos y fiscalizadores, de acuerdo con lo especificado anteriormente.
- 2) El mecanismo de ingresos debería ser común, con la idea de dotar un único presupuesto, si bien no debe descartarse la posibilidad de abrir presupuestos diferenciados para cada fondo. En ese caso, los criterios de obtención de recursos podrían tener una misma inspiración. También puede contemplarse la posibilidad de repartir, con arreglo a las necesidades que deseen cubrirse, los recursos totales entre los dos fondos a partes iguales o bajo cualquier otra fórmula.
- 3) Los mecanismos de planificación también guardan grandes similitudes. Su separación podría ser conveniente, implicando en ese caso una duplicación debidamente matizada de las sugerencias anteriormente realizadas.
- 4) Cada fondo tiene unos objetivos específicos, como se ha expuesto anteriormente. No obstante, la existencia de objetivos compartidos y la necesidad de atender diversos objetivos simultáneos provocará solapamientos en las acciones, lo que habrá de tenerse en cuenta al seleccionar los medios de actuaciones más adecuados para cada caso.
- 5) Por lo general, los instrumentos de funcionamiento y los principios básicos de actuación de los fondos serán similares, aunque su nivel de especialización debería diferenciarse con el paso del tiempo. Así, el FDE de-

bería estar concebido como un instrumento estructural y financiero a más largo plazo. Por el contrario, el FCS podría contemplar proyectos de menor duración y, en consecuencia, requerir dotaciones menores. Ello permitiría activar primero, a modo de experiencias piloto, algunas acciones del FCS, tal vez en regiones fronterizas.

El reforzamiento de las acciones de los fondos entre sí y con otras acciones emprendidas hasta ahora en Centroamérica, bien por las autoridades regionales o bien por los gobiernos nacionales, debe ser siempre tomado en consideración como un aspecto básico del mecanismo de planificación exigido. En particular, como se ha señalado al hacer referencia a esos temas, las necesidades de cofinanciación, adicionalidad, concentración y buena gestión implican conocer con detalle qué se está haciendo y qué se puede hacer para atender conjuntamente objetivos enfocados a paliar problemas de gran dimensión, y difíciles de abordar con los escasos recursos de los fondos centroamericanos.

8. Conclusión

Pese a las dificultades que entraña, la creación de instrumentos estructurales vinculados a la Unión Aduanera Centroamericana es técnicamente factible. La voluntad política de los países de la región debería hacer posible la creación de un presupuesto común capaz de alimentar dos fondos estructurales: uno orientado a po-

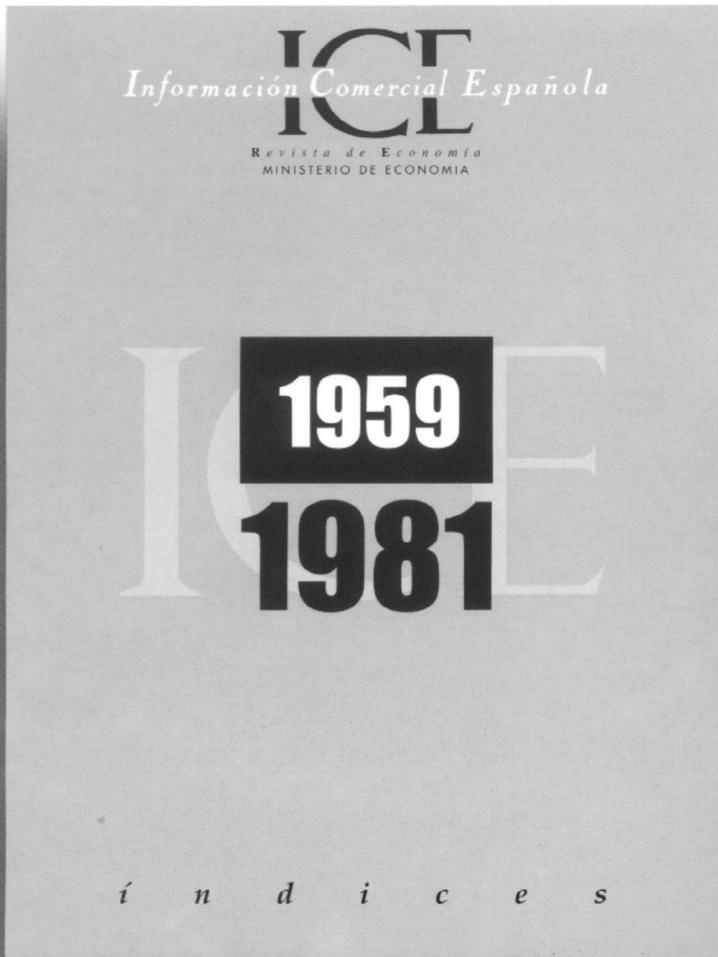
tenciar el desarrollo económico y otro destinado a fortalecer la cohesión social. La puesta en práctica de instituciones específicamente destinadas a gestionar el presupuesto común y vigilar la correcta aplicación de los fondos, de acuerdo con los objetivos definidos, se configura como un paso esencial en el calendario propuesto al respecto. Si existe voluntad política, las distintas alternativas existentes podrían valorarse con más detenimiento una vez establecida la filosofía básica de actuación.

La experiencia europea en la materia puede resultar muy útil en Centroamérica y en otras partes del mundo, siempre que se tengan en cuenta las características estructurales de los países implicados. La propuesta contenida en estas páginas sugiere diversos criterios destinados a tomar en consideración las peculiaridades de los países centroamericanos, tanto en materia de ingresos como en la aplicación de los gastos de un hipotético presupuesto común centroamericano dotado de mecanismos financieros de carácter estructural. La dificultad del reto está en consonancia con las ventajas que puede ofrecer la integración para mejorar el desarrollo económico y social centroamericano. Finalmente, la cooperación internacional puede desempeñar una tarea fundamental en el apoyo a la integración regional de los países en vías de desarrollo. Y en ese aspecto, los mecanismos de ayuda exterior de la UE deberían ejercer un protagonismo indudable.

ICE

Información Comercial Española

Revista de Economía



Más de cien años
al servicio de la
economía española

