

XVI Asamblea General de OLACEFS

Colaboración Técnica de la Contraloría General de Costa Rica para la ponencia: “Los procesos de integración y globalización en el control gubernamental”

1. ¿Qué es la globalización?

Hoy la globalización implica un concepto amplio, que involucra muchas variables y se entiende de muy diversas maneras. Se explica por la internacionalización de los mercados de bienes, servicios y capital, producto del desarrollo científico y tecnológico vertiginoso que se ha vivido en el último medio siglo; manifestándose en aperturas comerciales y un mayor intercambio de productos y servicios, tangibles y no tangibles entre los países; en más inversión extranjera directa de empresas en otros países, constituyendo según el Banco Mundial “la forma más cuantiosa de transferencias de capitales privados hacia los países en desarrollo”; y finalmente el intercambio de ahorro nacional en los mercados financieros internacionales.

De igual manera se extiende el concepto de globalización a sus manifestaciones sociales, en donde la sociedad civil no se comprende exclusivamente dentro de fronteras nacionales, sino que se ve cada vez más vinculada con organizaciones civiles de otros países en temas que les son comunes. Protección del medio ambiente, construcciones de identidad ante problemas comunes, intercambios solidarios de organizaciones y empresas, entre otros, constituyen agendas de intercambio social que son frecuentes en esta era de globalización.

Trasiego de drogas, armas, conocimientos, personas, y hasta órganos; así como corrupción pública y privada y terrorismo, se manifiestan como formas negativas y particulares del proceso de globalización a escala global o al menos internacional, con implicaciones muy fuertes sobre los países y con altos niveles de desarrollo y perfeccionamiento.

Sin embargo, el tema que más ha sido abordado por los teóricos de diversas disciplinas ha sido el del acercamiento de los países, las empresas y las personas a una escala global producto de la reconfiguración de los intercambios comerciales y económicos, la revolución de la tecnología y el desarrollo del capitalismo global con mayor énfasis en el conocimiento.

Y entre estos, la revolución tecnológica de las telecomunicaciones o mejor conocida hoy como las infocomunicaciones es al parecer donde hay mayor acuerdo entre los teóricos de la globalización, pues su desarrollo ha redefinido vertiginosamente y en un periodo de tiempo relativamente corto, la forma en que los países, las empresas, las organizaciones y los individuos se relacionan e interactúan.

En ese sentido la globalización es un fenómeno complejo por cuanto involucra gran cantidad de actividades humanas hoy casi intangible, y de carácter irreversible por

cuanto la sensación que se percibe como una fuerza superior a cualquier otra que el mundo haya experimentado, en donde ni siquiera el Estado ha podido oponérsele¹.

Es un fenómeno con manifestaciones económicas y comerciales, pero también sociales, medio ambientales, políticas, ideológicas, culturales e incluso psicológicas. Dice Giddens que “la economía del conocimiento, por ejemplo, está transformando nuestra propia forma de vivir y trabajar. Hace sólo una generación, en los países occidentales, más de la mitad de la fuerza laboral trabajaba en la producción o la agricultura. En otras palabras, había una gran clase obrera. Ahora, en la mayoría de esas sociedades, la proporción de la población que trabaja en dichos sectores no llega al 20 por ciento, y disminuye sin cesar”².

“Vivimos una época inusitada en la historia de la humanidad, en términos de la magnitud y velocidad de los cambios de todo orden que están ocurriendo”, expresaba O’Donnell en un artículo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Y seguía: “Cincuenta, veinte o hasta diez años atrás nadie pudo predecir, o siquiera imaginar, esos cambios y mucho menos su impacto combinado. A ellos solemos ponerle un nombre, globalización, que abarca muchas cosas diferentes pero que, sin embargo, tienen algunos aspectos en común”. Se desarrolla mediante mercados de bienes, de servicios y de ideas, presenta un rápido achicamiento del mundo, al que se le contrapone un ensanchamiento geográfico y temporal con que la conciencia moderna se piensa a sí misma y a su circunstancia.

Es por tanto, un fenómeno de masas, que va más allá de lo económico y comercial, donde la tecnología y la información tienen una gran cuota de responsabilidad, y mediante el cual las fronteras nacionales se han desdibujado, lesionando incluso conceptos como soberanía y Estado-Nación, provocando un mayor grado de integración dentro y entre las sociedades. No es extraño por tanto oír hoy frases como “ciudadanos del mundo”.

“Las sociedades se abren a un vasto entramado de relaciones a nivel global” nos recordaba Ubaldo Nieto de Alba Presidente del Tribunal de Cuentas de España y Secretario General de la EUROSAI.

Este proceso de cambio vertiginoso en las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas cada vez más global provocan esa sensación de incertidumbre, angustia, desorientación, e interdependencia en las sociedades contemporáneas, acompañado de la “erosión de todo tipo de fronteras”, incluyendo por supuesto las del Estado-Nación; al tiempo que se registran procesos de democratización a escala mundial (la denominada por Samuel Huntington, “tercera ola”), lo que es paradójico en un entorno de debilitamiento del Estado, y de desdibujamiento de las fronteras nacionales que han sido las bases del Estado nación y por ende de la Democracia (O’Donnell, 2001, 102.).

¹ Giddens, Anthony y Will Hutton. Conversación entre Anthony Giddens y Will Hutton. en: Giddens, Anthony y Will Hutton. En el Límite: La vida en el capitalismo global. 2001. Tusquets Editores. p. 15.

² Giddens, Anthony. Op Cit. 18.

Dos grandes corrientes de pensamiento sobre el fenómeno se distinguen en los círculos académicos, políticos, sociales y económicos. Por un lado, los que apuntan a los retos y oportunidades que el proceso de globalización implica para las sociedades y su desarrollo, que explican los procesos de cambio como inéditos para la humanidad, por las temáticas, pero también por la velocidad de esos cambios.³

Por otro lado, se identifican los mal llamados “globalifóbicos”, que parten de la premisa de que la globalización en realidad no existe sino que es parte de un proceso de internacionalización del capital que viene dándose desde finales del siglo XIX, considerándose que la globalización es un mito⁴.

Sin embargo, a pesar de estas aún persistentes corrientes de pensamiento, se pueden encontrar temas que han cobrado relevancia como es el caso del aludido debilitamiento del Estado-Nación, la creación de entidades supranacionales con esquemas muy poderosos que aparentan al propio Estado Nacional creado a partir de la paz de Westfalia.

“Se están viniendo abajo todas las fronteras, económicas, políticas y sociales. Hay una nueva concepción del tiempo, el riesgo y la oportunidad”, explica Giddens, y en ese marco el Estado Nacional pierde su autonomía y su hegemonía sobre el territorio, y frente a eso, la propia organicidad de Estado, lo que se conoce como su aparato institucional.

El fenómeno de la globalización, catapultado por los inventos y hallazgos de los últimos 100 años especialmente en la era de la informática, ha provocado cambios sustanciales en nuestra vida y en nuestra forma de comunicarnos. Desde la radio hasta la Internet, pasando por la televisión, los medios no solo han achicado las distancias, sino que además ha cambiado nuestra forma de entender el tiempo y la oportunidad, y de entendernos en ese contexto.

Hoy masas de la población mundial, tienen más información que nunca, conocimiento casi en tiempo real de personas y organizaciones globales que implican nuevas identidades más allá de las fronteras nacionales, e incluso más fuertes que algunos de los aspectos que mantienen la cohesión nacional.

Hoy hay más dependencia del entorno internacional y mundial, que incluso del entorno nacional, las empresas esperan más lo que sucede en las bolsas de valores y en los mercados internacionales, que lo que acontece localmente con sus gobiernos o decisiones políticas. La interacción entre actores económicos y sociales es mayor igualando o incluso superando las relaciones entre las naciones.

³ Entre estos se encuentran Kenichi Ohmae en obras como *The Borderless World* o *End of the Nation State*. Citados por Gandarilla Salgado, Jose.

⁴ Gandarilla Salgado, José G, en su artículo *Globalización: ¿De qué hablamos cuando hablamos de la globalización?* Cita a Paul Hirst y Graham Thompson, con su libro *Globalization in Question*; y a Paul Baircho y Richard Kozul-Wright en *Globalization Myths*.

En ese sentido, cuál es la realidad de nuestros Estados Nación, pero principalmente de nuestros Estados Aparato. La apuesta de hoy a futuro tiene dos escenarios posibles. El primero es el de aquellos que piensan que el Estado tenderá paulatinamente a desaparecer, dando paso a organizaciones políticas supranacionales y regionales, cuyo germen de inicio se encuentra en la conformación de los grandes bloques económicos que el mundo ha visto evolucionar en los últimos años. Norte América, Europa y Sudeste de Asia, seguido de procesos integrativos más pequeños como los creados en América Latina (MERCOSUR, Pacto Andino y SICA).

Por otro lado, están quienes afirman que el Estado como concepción soberana y como aparato institucional de tipo nacional, más bien será complemento por muchos años del entramado institucional que se viene creando a nivel internacional. Que el Estado constituye una concepción que será difícil erradicar y que por el contrario el Derecho Internacional y las bases de las relaciones internacionales, públicas y privadas seguirá siendo el Estado.

2. Debilitamiento del Estado

Sin embargo, como suele suceder en la realidad la situación del Estado no es ni una ficción superable en camino de extinción, ni una realidad perdurable e inmutable ante los embates de la globalización, sino una entidad que ha requerido transformaciones importantes ante estos embates, pero que continúa siendo hoy en día una realidad para todos los países.

Apunta O'Donnell en ese sentido, que “desde hace mucho tiempo nuestros países han estado sujetos a los vientos de la economía, la cultura y la geopolítica mundial, y esto es hoy mas cierto que nunca. Lo que no autoriza es el *on sequitur* de decretar la muerte del Estado nacional.” (2001; 103)

Hoy el Estado, dice O'Donnell, se encuentra entre dos corrientes de cambio que lo afectan, desde arriba con los procesos de integración regionales y los cambios que el mundo vive en la dinámica de la globalización; y desde abajo, con la cada vez más internacionalización de las empresas y los grupos sociales que requieren cada vez menos del Estado y sus instituciones para su representación.

El Estado, gestor del bien común, con la fuerza y la legitimidad para provocarlo, es hoy aprisionado ante estos cambios, y en esa realidad no solo estamos hablando del Estado mínimo, sino del Estado de Bienestar que devino en el siglo anterior. Esa búsqueda del bien común, mediante el Estado de bienestar y su institucionalidad pública presenta retos nuevos que se intercalan con los viejos retos de la gestión pública efectiva.

“La Globalización está también produciendo un fuerte impacto en las instituciones y el proceso democrático de todos los Estados. Piénsese, en primer lugar, en los procesos de integración económica y de liberalización comercial. La negociación de los correspondientes acuerdos internacionales o la posterior gestión de las organizaciones de integración exigen no sólo nuevas capacidades en los Estados; también alteran el equilibrio democrático mediante un desplazamiento del Poder Legislativo a favor del

Ejecutivo y de éste hacia las instituciones de integración, cuyo conocimiento, transparencia, accesibilidad y responsabilidad resultan actualmente menores para la gran mayoría de los ciudadanos” (Prats, 2001, p. 96).

Y para hacer aún más compleja esa realidad, es necesario decir, que el Estado y sus instituciones adquiere legitimidad en el tanto consiga el bienestar general que le asignamos como tarea, articulando esa amalgama de intereses y decisiones aparentemente inconexas y desordenadas, que describen un equilibrio frecuentemente inestable de fuerzas políticas y sociales, pero que finalmente se concreta en decisiones y normativa. Esta es la legitimidad que democráticamente deviene del buen accionar del aparato público, en suma del buen gobierno.

En el contexto descrito se visualiza igualmente un Estado cada vez más corporativizado que se enfrenta a los embates de la globalización, es hoy más importante que nunca que el Estado aparato como materialidad del Estado nacional rinda los frutos que la ciudadanía demanda, de manera eficiente y con alta calidad de los servicios.

3. Globalización, Integración y EFS

El rebalse de las fronteras nacionales resultante de los procesos de globalización e integración ha generado una creciente interdependencia económica y presiones políticas y culturales que provocan cambios en el rol y la función del Estado, el cual ha visto mermada su esfera tradicional de dominio. La internacionalización de algunas de las funciones estatales ha iniciado un proceso de desplazamiento del Estado hacia instancias supranacionales que escapan al control y al poder regulador del Estado.

La creciente proliferación de acuerdos y tratados comerciales a nivel regional, producto de tales procesos, han propiciado la creación de regímenes regulatorios, de organismos supranacionales y de políticas conjuntas, que los Estados involucrados han legitimado cediendo parte de su soberanía y de sus facultades de control. Como consecuencia, la “acción de los Estados tiende a estar cada vez más enmarcada, y en cierta medida condicionada, por aquellos principios y postulados que son acogidos regional y/o multilateralmente.”⁵

Consecuencia de los mencionados procesos se presentan también los fondos de cooperación, las donaciones y los préstamos que otorgan organismos internacionales y países cooperantes, con el fin de cumplir con objetivos globales o regionales. También surgen organismos con proyección internacional de la más diversa índole, creados al amparo de aportes, contribuciones o fondos públicos de los Estados para ejecutar actividades de interés y beneficio mutuo.

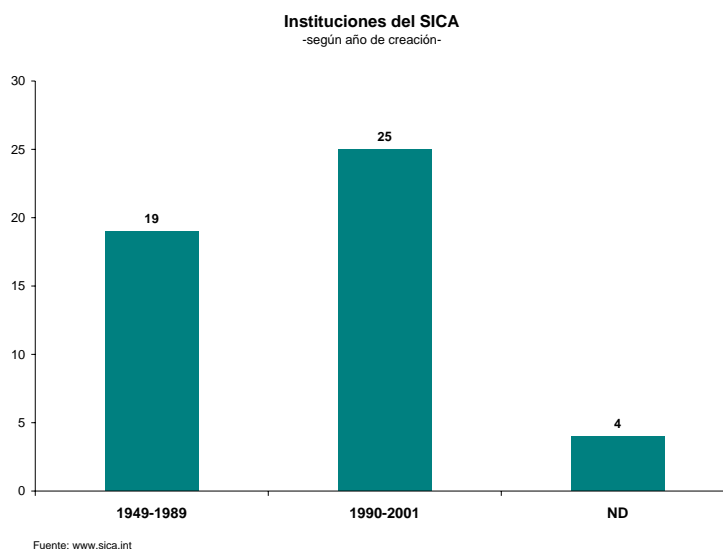
Los procesos de globalización e integración no solo dan origen a una nueva institucionalidad de carácter internacional y supranacional, sino que traen nuevas exigencias al Estado como construcción nacional y como conjunto institucional. Tal es el caso de la competitividad a nivel global, que constituye un fenómeno al que los países

⁵ Garay, Luis Jorge: Construcción de una nueva sociedad”, Tercer Mundo Editores, 1999. Santa Fe, Bogotá

han tenido que responder mediante la reestructuración radical de sus aparatos público, mediante el traslado de actividades tradicionalmente en manos del Estado y sus instituciones a la iniciativa privada, mediante la vinculación entre el Estado y la empresa privada o con la reconfiguración de las estructuras y funciones de las instituciones que se mantienen en la esfera pública. Esto obedece a la necesidad de incorporar más eficiencia, calidad, oportunidad y transparencia en su gestión.

Esa institucionalidad pública y privada supranacional creada al amparo de estos procesos de integración y globalización ha sido muy amplia. Tan solo ver el proceso de integración centroamericano, permite entender este crecimiento importante de instituciones, especialmente en los últimos años. Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, de los 48 organismos creados en el marco de este sistema, la gran mayoría han sido creados en tan solo 11 años, primordialmente en la década de los 90.

El panorama que generan estos procesos introduce una nueva dimensión y perspectiva, así como nuevas exigencias en el ámbito del control, demandando de las EFS el establecimiento de estrategias de gestión para identificar los nuevos ámbitos de actuación y para generar los mecanismos, metodologías y procedimientos de trabajo que les permitan anticipar los modelos de organización más adecuados para rebasar las limitaciones impuestas por el concepto de Estado en que fueron concebidas, y puedan extender su función fiscalizadora a aquellas esferas donde operan entidades supranacionales y organismos internacionales creados con aportes estatales o para la aplicación de recursos de la cooperación internacional.



Materias como la seguridad, el medio ambiente, los proyectos y tratados bilaterales y multinacionales, la aplicación de los fondos de cooperación internacional, el fraude y la corrupción, y los procesos de privatización, generan ámbitos cuyo control resulta más eficaz si las EFS las abordan acudiendo al establecimiento de vías de cooperación y colaboración⁶ y a la realización de actuaciones fiscalizadoras de proyección internacional conjunta.

⁶ “La cooperación en la integración y en la globalización se refiere a todo tipo de actividades destinadas a fomentar la interdependencia y el status profesional de las EFS y a mejorar la realización de sus funciones, sin limitarse al intercambio de información y experiencias, constituyendo una metodología apropiada para analizar problemas y soluciones comunes y prever la realización de iniciativas conjuntas en el ámbito de la fiscalización”. Noticias de EUROSAI, N° 7-2000. Conclusiones y Recomendaciones de las primeras jornadas euroamericanas de las entidades fiscalizadoras superiores. Madrid, 17-18 Febrero 2000.

La creación de espacios de estudio e investigación dentro de las EFS les permitiría anticiparse y prever necesidades, que podrían aprovechar para convertirse “en promotoras de la divulgación de las exigencias de control sobre la operatividad de los acuerdos de integración regional, promover el estudio de medios para ejercer sus funciones en el ámbito supranacional y adecuar los recursos humanos, materiales y tecnológicos a la especialización del trabajo de control”⁷.

“En América Latina, donde se han iniciado procesos de unión, en distintos grados, sin que hayan culminado en la creación de Instituciones de Control, OLACEFS constituye un ámbito adecuado para que las EFS de los países participantes prevean acciones de control para asumir los nuevos desafíos de la integración y la globalización e impulsar la cooperación que permite configurar y preparar la Red de controles más adecuada a cada etapa”.⁸

El tipo de Estado que las EFS deben hoy fiscalizar, no es aquel del modelo territorialmente soberano que se deriva del Tratado de Westfalia, sino uno que ha llegado a un nivel de madurez que hoy conocemos como Estado Social de Derecho. Sin embargo, es precisamente este el que está siendo modificado por los procesos globalizadores y hoy el Estado opera en una realidad muy distinta, en la que se necesita fiscalizar actividades y gestiones que ocurren en ámbitos más allá de ese concepto de Estado bajo el cual fueron creados, y donde los mecanismos, metodologías e instrumentos que conforman su modelo de gestión, no permiten ejercer el control en forma eficaz. Esa nueva realidad obliga a crear estrategias de gestión que permitan no solo actuar dentro de ese nuevo ámbito, sino también ejercer sus competencias de control de manera eficaz.

La adhesión a acuerdos y tratados regionales, con sus respectivas regulaciones y organizaciones de carácter internacional y supranacional, como el caso de los mecanismos de resolución de controversias en los Tratados de Libre Comercio, traslada como se dijo anteriormente parte de la soberanía y autonomía, a esas esferas internacionales y supranacionales.

Promover mecanismos de nivel supranacional que permita abordar y desempeñar el control dentro del mismo ámbito y de la aplicación de cooperaciones internacionales, que escapen de las potestades de las EFS, es otro de los temas que las EFS deberán abordar en el futuro cercano.

De hecho en este último punto y en el marco del SICA, ya ha sido propuesta en varias ocasiones una entidad de control y fiscalización de carácter supranacional a nivel centroamericano. La OCCEFS en noviembre de 2005 presentó ante la Comisión Ad Hoc para el replanteamiento de la institucionalidad centroamericana, una propuesta de creación del Organismo Superior de Control del Sistema de Integración Centroamericana

⁷ Noticias de EUROSAL, N° 7-2000. Conclusiones y Recomendaciones de las primeras jornadas euroamericanas de las entidades fiscalizadoras superiores. Madrid, 17-18 Febrero 2000.

⁸ Noticias de EUROSAL, N° 7-2000. Conclusiones y Recomendaciones de las primeras jornadas euroamericanas de las entidades fiscalizadoras superiores. Madrid, 17-18 Febrero 2000.

(OSC-SICA), que tuviera como objeto de supervisión y control los recursos de los organismos e instituciones del sistema de integración de la región.

En ese contexto, el Presidente de Costa Rica, al asumir la Presidencia Pro-Tempore del Sistema de Integración Regional (SICA), anunció la intención de avanzar hacia la creación de una “Contraloría del SICA para optimizar la distribución de los fondos financieros que ingresan por los diversos programas de cooperación, fondos no reembolsables o créditos internacionales”. Esto como parte de una agenda regional estratégica para la consecución de un futuro Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que incluye además de la Contraloría regional, la conformación de la Unión Aduanera, la coordinación entre el SICA y los países de agendas comunes por medio de un Comité Ejecutivo del SICA, el fortalecimiento de la Comisión ad-hoc para el replanteamiento integral de la Institucionalidad centroamericana, la revisión de los mandatos de los presidentes y dar seguimiento al proceso preparatorio al acuerdo de Asociación entre América Central y la Unión Europea⁹.

Dicha propuesta del Gobierno de Costa Rica fue finalmente ratificada por el conjunto de los presidentes del SICA en dicha cumbre, lo cual pareciera ser un proceso de apoyo a las acciones para alcanzar acuerdos con la Unión Europea.

Es una demanda regional en nuestra Centroamérica la creación de un ente que establezca la vigilancia sobre la institucionalidad y los recursos internos y externos que maneja dicha institucionalidad, no solo por la gran cantidad de entidades y organizaciones creadas al abrigo del Sistema, que llegan ya a cerca de 50, sino que además los esfuerzos integracionistas centroamericanos atraen buena cantidad de recursos que están fuera del control de las EFS en sus respectivos ámbitos nacionales.

Ante ello, las EFS tienen un papel primordial, tanto a nivel nacional, como regional, y es en este escenario en donde es necesario caminar aún más con niveles de coordinación,



⁹ Discurso del Presidente Oscar Arias Sánchez, ante la XXVIII Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana en su calidad de nuevo Presidente Pro Témptore del SICA. 11 de julio de 2006. en: www.sica.int

concreción. En el caso de los procesos de integración es necesario conocer cuál es ese punto actual de desarrollo o madurez del sistema y de su institucionalidad para conocer las acciones a tomar en algunos campos como el de la fiscalización. El diagrama explica esos niveles de manera esquemática, y su desarrollo como etapas de un proceso sumamente complejo.

4. Casos Ejemplares de Cooperación entre EFS y limitaciones nacionales para la fiscalización de organismos supranacionales

La Contraloría General de la República de Costa Rica cuenta con dos experiencias de fiscalización muy diferentes, que resultan interesantes de exponer y de compartir con las demás EFS de la Región. Una de ellas constituye un claro y provechoso ejemplo de fiscalización conjunta entre la Contraloría General de Costa Rica y la Contraloría General de Panamá en materia de medio ambiente, que pudo realizarse con el apoyo financiero de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ) y que culminó con el “Informe binacional sobre la evaluación de la gestión de las autoridades ambientales de Costa Rica y Panamá en el manejo integral del Parque Internacional La Amistad”. El otro caso representa un ejemplo de las dificultades que enfrentó esta Contraloría al fiscalizar el cumplimiento del “Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de Costa Rica por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), para el establecimiento y operación de un Servicio Nacional e Internacional de Fumigación de Productos Agropecuarios”, que pone en evidencia la conveniencia de valorar la creación de una Contraloría Regional o Supranacional, que posea bajo su tutela el control y la vigilancia de los fondos que se originan como consecuencia de convenios de cooperación internacionales, entre otros.

a. Evaluación de la gestión de las autoridades ambientales de Costa Rica y Panamá en el manejo integral del Parque Internacional La Amistad

El estudio de fiscalización que originó el Informe binacional sobre la evaluación de la gestión de las autoridades ambientales de Costa Rica y Panamá en el manejo integral del Parque Internacional La Amistad (PILA) reviste especial importancia al constituir un claro ejemplo de colaboración y cooperación internacional, así como de las amplias oportunidades que se abren para las EFS de la región que pueden aprovechar aún más las posibilidades de trabajos conjuntos, los cuales no solo permiten el intercambio de conocimientos y experiencias sino también la solución de problemas comunes.

“El Parque Internacional La Amistad reviste especial importancia, debido a la gran variedad de su flora y fauna, y por su extraordinario potencial hidroeléctrico, dada su abrupta topografía y condición lluviosa. Además, en sus alrededores habitan grupos étnicos importantes que fundamentan su cultura y su subsistencia en los recursos naturales y de belleza escénica que brinda la zona, razones por las que fue de interés de las Contralorías Generales de la República de Costa Rica y de la República de Panamá,

conjuntar esfuerzos para realizar actividades de fiscalización que contribuyan al fortalecimiento de la protección de la biodiversidad de dicha área protegida y promover el uso sostenible de sus recursos naturales.

Para este propósito, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de Costa Rica y Panamá firmaron un Convenio de Cooperación Científica y Técnica, el cual se enmarca dentro de los convenios de cooperación establecidos con la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OCCEFS), de la cual ambas Contralorías son miembros, y con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ), que financió parte del proyecto.”¹⁰

La iniciativa surgió en una reunión de OLACEFS celebrada en Panamá, en donde los Contralores de Costa Rica y de Panamá se expresaron el mutuo interés de fiscalizar conjuntamente el PILA, que ocupa una gran extensión de terreno ubicada en la zona fronteriza de ambos países, aprovechando que ambas Contralorías contaban dentro de su estructura orgánica con dependencias dedicadas a la fiscalización del medio ambiente. Este interés contó con el respaldo y colaboración de la OCCEFS y a partir de entonces emprendieron un proyecto sin precedentes en Centroamérica y el Caribe, y con muy pocos ejemplos en el Continente.

Una vez establecido el Convenio de Cooperación a nivel interinstitucional, la dirección del estudio estuvo a cargo de los responsables de cada una de las dependencias encargadas de la fiscalización de la gestión ambiental en ambas Contralorías. Para la coordinación del nivel técnico se contó con dos consultores expertos, uno por cada país, cuya contratación estaba contemplada en el aporte de recursos de la GTZ. Ellos se encargarían de asesorar y armonizar a los técnicos de ambas Contralorías, en la definición del enfoque y el esquema a desarrollar, y en el establecimiento de los indicadores que se utilizarían en forma homogénea en la ejecución del estudio, de tal manera que permitiera el logro de conclusiones generales acerca del PILA como un todo, y también conclusiones y recomendaciones particulares para cada país, según la realidad de cada uno.

Otra parte de la riqueza que genera esta experiencia tiene que ver con el aporte que originó a nivel metodológico, el cual además de permitir evaluar la gestión administrativa de las autoridades ambientales de ambos países para la conservación del estado del PILA, también se extiende al cumplimiento de los objetivos de conservación y protección establecidos desde la creación del Parque. En ese sentido, se diseñó y desarrolló un método que “desde un punto de vista de fiscalización superior, y con base en el estudio de indicadores, permite determinar si los resultados alcanzados por una institución son o no acordes con los objetivos planteados. Desde esa perspectiva, y estableciendo los indicadores apropiados, dicho método puede ser aplicado en cualquier otro campo en que las EFS ejerzan fiscalización”¹¹.

¹⁰ Contralorías Generales de la República de Costa Rica y de la República de Panamá. Informe binacional sobre la evaluación de la gestión de las autoridades ambientales de Costa Rica y Panamá en el manejo integral del Parque Internacional La Amistad. pag v.

¹¹ Idem. Pag VII.

Esta experiencia binacional entre contralorías integrantes de la OCCEFS arrojó conclusiones metodológicas y sustantivas que permiten utilizarla como ejemplo de sanas prácticas regionales de coordinación y cooperación. Permitió definir una metodología que respetara las diferencias, pero lograra llegar a un común denominador. Permitió comparar los resultados de gestión institucional de ambos lados de la frontera, y evaluar la situación binacional de manejo integral de un parque internacional de conservación ambiental que afecta a los dos países de distinta forma, y finalmente ayudó a definirle a las autoridades nacionales competentes una serie de debilidades nacionales e internacionales en el manejo de este parque internacional.

Aspectos como planificación integral para la administración, protección y conservación del parque, la solidez de las estructuras organizacionales requeridas para estas labores, la correcta consolidación de sistemas de información técnica, biofísica y sociocultural para conocer la situación del parque, son algunos de los temas abordados que dejan claro el potencial de este tipo de esfuerzos para identificar aspectos comunes a los países que tienen impacto regional, describiendo un sendero de actuación de las EFS de la región en la coordinación supranacional.

La realización del proyecto de evaluación de la gestión de las autoridades ambientales de Costa Rica y Panamá en el manejo integral del PILA constituye un valioso ejemplo de colaboración y cooperación conjunta dentro del ámbito del control y la fiscalización que realizan las EFS, cuya experiencia sirve de base para estudios de similar naturaleza que puedan efectuarse en el futuro. Cada vez existen más instituciones, temas y/o áreas con ámbitos de acción que rebasan las fronteras físicas de los países, cuya fiscalización se facilitaría y resultaría más provechosa si se efectuara mediante proyectos binacionales o multinacionales.

b. Estudio sobre el Convenio entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), para el establecimiento y operación de un Servicio Nacional e Internacional de Fumigación (SIF) de Productos Agropecuarios.

La Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), atendiendo denuncias recibidas, procedió a realizar un estudio sobre el cumplimiento del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de Costa Rica por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), para el establecimiento y operación de un Servicio Nacional e Internacional de Fumigación (SIF) de Productos Agropecuarios”.

El citado organismo internacional integrado por México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, se creó con el propósito de apoyar el desarrollo de los planes de salud animal y vegetal y el fortalecimiento de los sistemas cuarentenarios¹² de estos países. En Costa Rica, el Convenio Constitutivo del OIRSA fue aprobado mediante la Ley N° 7231 del 9 de mayo

¹² El Convenio Constitutivo del OIRSA fue suscrito en la Ciudad de Guatemala el 15 de mayo de 1987.

de 1991, y junto con la normativa conexas constituye el marco en el cual la CGR verifica el cumplimiento de dicho Acuerdo de Cooperación.

La particularidad que presenta este estudio y que lo convierte en un ejemplo a compartir con las demás EFS de la región, obedece a las dificultades enfrentadas por la CGR para realizar las pruebas de auditoría y el análisis requerido que permitieran atender las denuncias interpuestas, surgidas de la negativa tanto del OIRSA como del MAG y sus dependencias, para conseguir el acceso a los registros y documentos financiero-contables, presupuestarios y otros informes de gestión provenientes del Convenio SIF, argumentando la condición de organismo internacional y por tanto, el carácter de fondos sujetos a la inmunidad y al derecho internacional.

No obstante la negativa de ambas entidades a suministrar la información y documentos que mostraran el manejo dado a los fondos públicos provenientes del Convenio SIF, la CGR en una minuciosa labor de búsqueda en los archivos del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) –órgano de desconcentración máxima del MAG– logró encontrar alguna documentación relacionada con la ejecución de gastos con cargo a los recursos generados por la prestación del servicio de fumigación, que le permitieron tener conocimiento de algunos hechos relativos a la ejecución del mencionado Convenio.

Tal es el caso del incumplimiento de obligaciones por parte del SFE como la realización periódica de la supervisión técnica y administrativa del SIF; y por parte de OIRSA, de informar al MAG el resultado de la liquidación del ejercicio anual de las actividades desarrolladas en materia de tratamientos cuarentenarios llevadas a cabo en el país, razón por la que se desconoce el monto estimado al que podrían ascender los recursos captados por la ejecución del SIF, el monto al que ascienden los gastos ejecutados por esa Dirección con cargo a estos fondos y el superávit de operación.

Las características que arroja el Convenio entre el MAG y OIRSA para el establecimiento y operación de un Servicio Nacional e Internacional de Fumigación de Productos Agropecuarios, mostradas a raíz de las acciones de fiscalización de los fondos públicos originados en su ejecución, lo convierten en un caso que deja evidencia la conveniencia de fiscalizar al OIRSA como un todo, no solo en el uso y manejo de los recursos que se le otorgan para su operación sino también en lo referente a los resultados de su gestión, en términos del cumplimiento de los objetivos que le dieron origen. Sin embargo, sus estatutos no contemplan la potestad de su vigilancia por parte de algún organismo de fiscalización superior.

Podría considerarse como alternativa, la posibilidad de ejercer la fiscalización de los diferentes convenios que posee OIRSA mediante trabajos conjuntos, recurriendo a acuerdos multinacionales. Tal mecanismo permitiría ejercer control sobre los diferentes convenios de similar o diferente naturaleza que posee OIRSA en forma específica con cada uno de los países miembros, a efectos de evaluar en términos generales la operación y cumplimiento de objetivos de este Organismo Internacional. También podría pensarse en la conveniencia y utilidad de analizar este mecanismo para cualquier otro u otros organismos internacionales en cuyo cumplimiento de objetivos estén involucrados fondos públicos de los diferentes países de la región.

Existen otros casos como el de OIRSA que hacen evidente la importancia de ir analizando la conveniencia y necesidad de crear una Contraloría Regional; sin embargo resultaría provechoso que las potestades de supervisión y control de este Órgano rebasen la de los recursos de los Organismos creados al amparo del SICA. Para ello resultaría conveniente utilizar la asesoría y la cooperación de la OCCEFS o de la OLACEFS, para facilitar la coordinación y armonizar intereses.

También existen otros temas en los cuales el mecanismo de fiscalización multilateral resulta conveniente y provechoso, como sería el caso del manejo sostenible de especies trans-zonales propias del recurso marino. En la Contraloría General de la República de Costa Rica actualmente se realiza una fiscalización sobre el control del manejo del tiburón, a raíz de una denuncia recibida relativa a debilidades en la gestión de la institución pública que controla la caza del aleta de tiburón. Este es un caso que debido a sus características, resultaría más provechoso si el estudio adquiriera una dimensión multinacional, sobre todo si se considera que Panamá y Nicaragua ya tiene aprobada legislación en esta materia, aunque su ejecución podría presentar diferentes niveles de avance respecto a Costa Rica.

5. Elementos a fortalecer en la interacción de las EFS de los países.

Los requerimientos de los procesos de globalización e integración sobre el Estado, las exigencias nacionales de resultados de la gestión, y la necesidad de generar una nueva filosofía del control dirigida al logro de esos resultados, provocan cambios en las EFS que devienen del entorno cambiante en que se desenvuelven. Cambia el objeto de estudio y se enfrentan a ámbitos de fiscalización descubiertos, algunos de los cuales además operan dentro de espacios que rebasan sus potestades; y por otro lado cambia la perspectiva o dimensión del control.

El desarrollo de una eficaz labor de control en esa nueva realidad, introduce importantes retos para las EFS, que se enfrentan a la necesidad de crear nuevos mecanismos para ejercer el control, y de revisar y renovar las metodologías de fiscalización que ha venido utilizando a la fecha. Dentro de ese contexto, la Contraloría General de la República de Costa Rica propone el siguiente plan de acción para consideración de las EFS integradas en la OLACEFS

a. Fortalecer el ejercicio de la fiscalización nacional

Las EFS requieren adaptar y modificar los mecanismos empleados para el ejercicio de sus funciones de control dentro del ámbito nacional, de tal manera que se logren superar las limitaciones impuestas por los empleados tradicionalmente, estableciendo alcances e ideando metodologías de fiscalización que sean acordes al nuevo objeto de estudio a que se enfrentan en la actualidad. El proceso de globalización permite que hoy en día circule más información sobre lo que los Estados hacen, sobre la situación que enfrentan los países a raíz de la actividad realizada por éstos, y que decisiones internacionales de carácter económico y social que afectan al bienestar de sus ciudadanos se tomen vinculadas directamente a la calidad del desempeño estatal. Es por ello que las EFS

deben ejercer el control teniendo como perspectiva la eficiencia, la eficacia y la calidad en la gestión pública, y recurriendo a la rendición de cuentas y a la evaluación de resultados como mecanismos que permiten fiscalizar la actividad del Estado.

Lo anterior conduce a la necesidad de que las EFS reconozcan la fiscalización de carácter evaluativo como el mecanismo de control más útil y apropiado para el logro de esos nuevos requerimientos. En ese sentido, la investigación y la creatividad se convierten en herramientas fundamentales que permiten a las EFS desarrollar más y fortalecer tal metodología de trabajo.

La revisión y vigilancia de los resultados de la gestión pública obedece a la cada vez más recurrente demanda ciudadana de mejores servicios por parte de las entidades estatales, demandas potenciadas en gran parte por los intensivos procesos de acceso a la información que tienen los habitantes de las naciones hoy en día en el contexto de un mundo cada vez más global.

b. Fortalecer redes internacionales de EFS

Crear uniones coyunturales de EFS para la cooperación mutua en temas de interés común, así como para la realización de fiscalizaciones conjuntas, constituye una estrategia conveniente en el ejercicio del control dentro del nuevo contexto generado por los procesos de globalización y regionalización. En ese sentido, organizaciones internacionales en materia de control como la OLACEFS y la OCCEFS, además de la EUROSAI e incluso la INTOSAI se convierten en el marco de actuación más apropiado para llevar a cabo este tipo de acciones. La colaboración que cada una de ellas brinde a las EFS constituye un elemento indispensable para permitir el acercamiento y facilitarles la coordinación y el apoyo requerido. Se trata de utilizar lo que hoy existe y mejorarlo.

En este punto, el ejemplo de la fiscalización del Parque Internacional La Amistad realizada por las EFS de Costa Rica y de Panamá, el cual fuera comentado en detalle anteriormente, constituye un claro ejemplo de los beneficios y facilidades que pueden obtenerse cuando las EFS crean uniones para ejercer la fiscalización en campos y materias que resultan de común interés para ellas. No solo se cubren espacios territoriales más amplios y ámbitos de comportamiento integral de la materia en estudio, sino que producto del intercambio de experiencias y conocimientos, las metodologías de trabajo resultan renovadas y enriquecidas. Asimismo, el acercamiento que se produce entre las EFS involucradas, no solo crean interconexiones entre ellas que facilitan la comunicación fluida y el desarrollo de vínculos que en el futuro les permite el intercambio de criterios, opiniones, información y metodologías de trabajo; sino que empieza a sentar bases sólidas para enfrentar los retos futuros.

Temas de potencial análisis son en materia ambiental especialmente en aquellos campos en que tiene implicaciones multilaterales, en materia de seguridad pública y ciudadana, pues los cambios en un país tienen implicaciones en otros países, estudios sobre los esfuerzos de los países en el desarrollo de las fronteras, pues en nuestros países buen parte de la pobreza se concentra en las zonas fronterizas, rescatar la

fiscalización sobre los resultados de políticas sociales en general producto de acuerdo bilaterales o multilaterales más allá de los comerciales.

Las diferencias en el desarrollo de las instituciones nacionales donde no es tan fácil homogeneizar los estudios, obligarán necesariamente a adaptar estos estudios a las heterogeneidades de las normativas, las instituciones y los procesos políticos y administrativos con el respeto a las autonomías correspondientes, pero con la orientación común definida de común acuerdo.

c. Creación de Contralorías Regionales, específicamente de la Contraloría de la Región Centroamericana

La conformación de una institucionalidad supranacional que cada día toma más amplitud y fuerza, y cuya gestión y desempeño carece de los controles adecuados, evidencia la necesidad y conveniencia de contar con Contralorías de carácter regional, que posean potestades de fiscalización sobre las mismas, fundamentalmente sobre sus resultados y el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas. Igual ocurre con aquellos organismos de índole internacional que surgen para el manejo de fondos de cooperación internacional dirigidos al cumplimiento de objetivos de dimensión transnacional y donde por ende aparece involucrado más de un país. El logro de los objetivos de estos últimos interesa tanto a los Estados cuyos países resultarían beneficiados como al o los países u organizaciones cooperantes, y la fiscalización de su cumplimiento si bien podría efectuarse recurriendo a las redes internacionales de las EFS señaladas en el punto anterior, se facilitaría y podría ampliarse y profundizarse si estuvieran a cargo de una Contraloría Regional.

Las Contralorías Regionales a que se hace referencia en este punto se conciben como organizaciones creadas al amparo del derecho internacional, para la vigilancia del cumplimiento de objetivos de los organismos descritos, con estructuras administrativas pequeñas pero con autonomía y potestad de convocatoria exigida a las EFS de la región para el aporte de información y de funcionarios con determinadas características y especializaciones, quienes se encargarían de realizar aquellas fiscalizaciones consideradas por ella de interés para los Estados de la región, con funciones también de apoyo y de coordinación de las EFS agrupadas en la región a la que pertenecen.

Para este caso concreto, se propone como explicó anteriormente una Contraloría para la región centroamericana, incluyendo Panamá, Belice y República Dominicana; fundamentada en la cantidad y relevancia de los organismos que se han venido creando al amparo del SICA y en la reciente aprobación del CAFTA, con todos los organismos supranacionales que del mismo se derivan, así como de las potenciales cooperaciones internacionales que se podrían obtener con ocasión del mismo. Cabe agregar como potencial elemento a considerar el interés mostrado por la Unión Europea para negociar un tratado de libre comercio con Centroamérica, condicionado a que opere como un solo bloque.