



*Alianza estratégica entre
Centroamérica y Europa*

Más allá de un acuerdo...



Programa de Apoyo a la Integración
Regional Centroamericana



Centro Internacional para
el Desarrollo Humano

337.9728

C39787a CIDH

Alianza estratégica entre Centroamérica y Europa : Más allá de un acuerdo / CIDH. – 1 ed. – San José, C.R. : Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible CIDH, 2008.

294 p. ; 23 X 15 cm.

ISBN: 978-9968-512-02-2

1. Integración Centroamericana. 2. Desarrollo Económico.
3. Desarrollo Social. I. Título.

La presente publicación ha sido elaborada con la Asistencia de la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del CIDH y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CIDH

Apartado Postal: 1411-1000, San José Costa Rica

Barrio Escalante, San José Costa Rica

Teléfonos: (506) 2258-0297 / 2233-2062 Fax: (506) 2222-3097

Correo electrónico: cidh@cidh.ac.cr / Sitio web: www.cidh.ac.cr

Arte y diseño: Jania Umaña F, jade@ice.co.cr

Impreso en: Imprenta Lara Segura & Asociados, 2256-1664

Presentación

Mimi Prado

Coordinadora del Círculo de Copán

El Círculo de Copán ha asumido el compromiso de contribuir a sentar las bases para una posible alianza estratégica entre Centroamérica y Europa que apoye el desarrollo humano de sus pueblos.

El 10 y 11 de octubre del 2007 tuvo lugar en Madrid, en la sede de la Secretaria General de las Cumbres Iberoamericanas, un Encuentro entre personalidades centroamericanas y europeas, rico en diversidad de visiones y fuerte en ideales compartidos.

Cabe resaltar que la región centroamericana ha sido ampliamente analizada desde muchas perspectivas y cuenta con caudales de investigaciones y pensamientos estratégicos basados en los problemas de los países y aspiraciones de la región Sin embargo, estas herramientas pierden utilidad si no logran acompañar los procesos propositivos, debates y acciones que iluminen políticas públicas y acuerdos entre los diversos actores políticos, sociales y comerciales.

El Círculo de Copán es un grupo de pensamiento estratégico de Centro América, nacido hace quince años con el objetivo de contribuir a la formulación de las agendas de desarrollo de la región. Sus participantes son personas de reconocida trayectoria en variados campos de la vida nacional y regional¹. El Círculo de Copán actúa como agente catalizador, y formula e impulsa iniciativas en el campo social, económico, político y ambiental. Elabora posiciones a partir de múltiples experiencias para contribuir a la discusión y a la formulación de la agenda y resultados para la integración y transformación de América Central.

El Círculo se ha apoyado para su coordinación en el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH) institución de promoción social dedicada a la investigación aplicada y a la facilitación de procesos

1 Integrado por personalidades políticas, académicas, dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, y otros. El Anexo No. 1 contiene la lista de integrantes del Círculo de Copán

estratégicos. El CIDH facilita la reflexión, el diálogo y la acción articulada de actores políticos, sociales y económicos, y realiza investigaciones, estudios, y propuestas para contribuir con la toma de decisiones centroamericanas.

Basada en esta colaboración estratégica entre el Círculo y el CIDH se concibió la iniciativa de aprovechar la coyuntura del comienzo de la negociación del Acuerdo de Asociación entre América Central y la Unión Europea y la reestructuración de la integración Centroamericana, para promover una discusión fundamental y necesaria en el istmo, sobre el desarrollo social y humano y su vinculación con el desarrollo económico, proyectado en el contexto del comienzo de una nueva etapa de las relaciones entre América Central y la Unión Europea.

Foro Centroamérica / Unión Europea – octubre 2006

El proceso inició con un Foro de Alto Nivel, que se llevó a cabo el 9 y 10 de octubre del 2006 en San José, Costa Rica, con la participación de altas autoridades de los Gobiernos Centroamericanos y de la Comisión Europea, y con representantes tanto de la sociedad civil como de organismos internacionales. Ello fue complementado con una primera contribución a la discusión, elaborada en el CIDH titulada *“La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y el desarrollo económico”*.

En cuanto al Foro de Alto Nivel, su objetivo fue analizar el impacto que tiene y que podría tener el proceso de integración económica de Centroamérica en el desarrollo social y en el marco de las políticas de cohesión social. La organización estuvo bajo la responsabilidad de la Presidencia Pro-Tempore del SICA a cargo de Costa Rica en ese momento, el Círculo de Copán y el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH). Para ello, se contó con el apoyo de la SG-SICA, del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) y la Comisión Europea.

El alto nivel de las exposiciones así como de los participantes, permitió un profuso intercambio, reflejándose en la preocupación regional sobre el desarrollo social. Se consideró la relación virtuosa entre desarrollo social y desarrollo económico, un aspecto vital del desarrollo humano y de la competitividad de la región. Los planteamientos resultantes quedaron plasmados en el Libro *“Cohesión Social e Integración Económica”*, publicado por el CIDH, con el apoyo de PAIRCA.

Encuentro de Madrid – octubre 2007

La siguiente etapa para alcanzar el objetivo propuesto de posicionar el tema del desarrollo social y la cohesión social como un tema central para el desarrollo humano de América Central –aprovechando el contexto de la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea– fue llevar a cabo un Encuentro entre centroamericanos y europeos, el cual, se concretó el 10 y 11 de octubre del 2007, en Madrid.

En el Foro del 2006, como un insumo medular se había iniciado el análisis de la experiencia de la Unión Europea. Este bloque de países, en el año 2000 se propuso convertir su economía en la más competitiva y dinámica a escala mundial, basándose en el conocimiento como generador de un crecimiento sostenido, más y mejores empleos y el desarrollo de una mayor cohesión social. Para ello, acordaron una Agenda de Política Social, que vincula el desarrollo económico y el social, fortaleciendo así el papel de la política social como factor productivo.

La estrecha relación entre América Central y la Unión Europea facilita el análisis de la experiencia de la integración más desarrollada del planeta, especialmente cuando las relaciones entre ambas regiones se consolidarán con el Acuerdo de Asociación.

Al trascender lo estrictamente comercial con la inclusión del pilar político y el de la cooperación, esta concepción tripartita del Acuerdo representa una evolución en la alianza por el desarrollo.

El Acuerdo tiene un carácter integral e indivisible en cuanto a sus pilares. Por ello es necesario complementar y articular los acuerdos que se tomen con relación a cada uno, de forma tal, que Centroamérica sea designado *“socio preferencial”* de la Unión Europea, dándole así un carácter único y singular a la asociación entre ambas regiones, y fortaleciendo con ello, las opciones de desarrollo humano de Centroamérica.

Asimismo, la cohesión social es un objetivo acordado entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea. La posibilidad de fomentar el desarrollo de la cohesión social en Centroamérica es un aporte extraordinario de la nueva relación entre esta región y la Unión Europea. La visión europea sobre lo que debe ser el Acuerdo, más allá de lo comercial, genera un espacio positivo y oportuno para que la región pueda reflexionar sobre aspectos sociales, políticos y ambientales, con una visión de la integración más amplia y estratégica, que la económica.

Para Centroamérica la contribución europea es muy valiosa dada su experiencia en la construcción de una Agenda Social para una amplia comunidad de países.

El Círculo de Copán se propuso establecer una alianza con grupos y actores europeos e iberoamericanos generando el debate y el pensamiento estratégico. Como acción concreta, promovió el Encuentro en Madrid, con la participación de representantes de las autoridades europeas y españolas, personalidades políticas, académicas, y de la sociedad civil europea. La contraparte centroamericana, contó con la Presidencia Pro-Tempore del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), representantes de la institucionalidad regional y del Círculo de Copán.

El programa desarrollado

La actividad fue abierta por don Enrique Iglesias, Secretario General Iberoamericano y por el Vicepresidente de Guatemala, Eduardo Stein, como Presidencia Pro-Tempore del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Ambos se refirieron a la importancia del por qué de la alianza entre América Central y la Unión Europea.

Posteriormente la actividad se dividió en varias sesiones, donde ponencias provocativas facilitaron un rico intercambio entre participantes y centroamericanos. La primera contó con dos ponencias de fondo; una a cargo del catedrático universitario costarricense, Constantino Urcuyo, sobre la visión estratégica de las relaciones de región a región: *América Central entre América Latina, Europa y los Estados Unidos*. Esta ponencia fue replicada por Javier Sandomingo, distinguido diplomático europeo. En el presente libro, además de publicar ambas ponencias, se están insertando, en forma de síntesis, las participaciones y discusiones, debido a lo fecundo de las mismas.

La siguiente sección contó con la presentación sobre la *“Nueva Centroamérica: relaciones de poder y nuevos impulsores de la integración”*, a cargo del catedrático y político salvadoreño, Rubén Zamora. Ello promovió un amplio debate entre participantes. En lo correspondiente a esta sesión, además de publicar la ponencia del profesor Zamora, resumimos el intercambio entre participantes.

Subsiguientemente, el diplomático y catedrático universitario costarricense, Luis Guillermo Solís, abrió la sesión con una ponencia titulada *“Re-descubriendo América Central: repensando la relación entre la integración*

centroamericana y la integración europea". Le siguió una ponencia a cargo del especialista en derecho internacional y diplomático nicaragüense, Mauricio Herdocia, titulada *"La integración centroamericana: lo gubernamental ante lo supranacional"*. Ambas ponencias estimularon a los participantes al debate, cuyo intercambio se recoge en esta publicación.

Considerando que era fundamental, desde la visión europea, discutir sobre el tema de la cohesión social y la integración centroamericana, fue que se contó con la participación del distinguido economista y profesor universitario inglés, Victor Bulmer-Thomas. Ello, dio lugar a un intercambio entre europeos y centroamericanos sobre la experiencia desde sus realidades, y sobre lecciones de las cuales se podía aprender para tomar decisiones que fomentaran la cohesión social en la región centroamericana, particularmente, en el marco de la negociación del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones.

El Encuentro fue cerrado con una presentación provocativa del Expresidente del Gobierno de España, don Felipe González, sobre la visión de futuro de la alianza entre Centroamérica y la Unión Europea, que estimuló la relación entre pensadores y actores, europeos y centroamericanos, para darle continuidad al trabajo conjunto en pro del desarrollo y para consolidar un proceso paralelo a la negociación del Acuerdo de Asociación.

El "núcleo duro" de las deliberaciones coincidió en sus puntos medulares. Es vital que los Presidentes Centroamericanos conozcan y discutan sobre el alcance fundamental, político y estratégico que tiene la nueva alianza centroamericana-europea a través de la negociación del Acuerdo de Asociación para que éste tenga un impacto más profundo en el desarrollo de la región.

Como corolario al Encuentro, el Círculo de Copán preparó una Ayuda Memoria, denominada *"Revalorizando el Acuerdo de Asociación: una labor entre ambas partes"*, la cual fue entregada a los Presidentes de Centroamérica y las altas autoridades gubernamentales de la región, entre otros. El texto completo de la misma, se publica en este libro como memoria histórica.

Sin su apoyo....

Este Encuentro fue posible, en primera instancia, gracias a que la Secretaría Iberoamericana aceptó recibirnos en su sede en Madrid. Gracias a don Enrique Iglesias, por prestar su casa para este encuentro entre europeos y centroamericanos.

También fue invaluable el apoyo que nos dio la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y a la Fundación Carolina. Su colaboración fue fundamental para que este Encuentro se pudiera llevar a cabo.

A título personal, el Círculo de Copán quiere agradecer a todas las personas que de una u otra forma colaboraron para que la actividad se realizara. Particular agradecimiento a don Miguel Hakim, don José María Vera, doña María Salvadora Ortiz, y al personal de la SEGIB. A doña Aurora Díaz Rato y al personal de la AECID, a don Ignacio Soletto y don Tomas Mallo, de la Fundación Carolina, y a don Héctor Dada, de PAIRCA, nuestra gratitud. Finalmente, en forma muy especial, agradecemos a doña Doris Osterlof, miembro del Círculo de Copán, y a doña Elizabeth Quirós, Directora Administrativa del CIDH, quienes tuvieron a su cargo toda la responsabilidad organizativa de este evento.

En conclusión

Con este Encuentro en Madrid se buscó informar sobre el estado de la región centroamericana, debatiendo y estimulando la propuesta sobre los retos que la nueva Centroamérica enfrenta con sus transformaciones en las relaciones de poder, cambios en los actores, en la geopolítica en la que estamos inmersos, en las realidades y las aspiraciones que motivan a los y las centroamericanas al desarrollo.

Se alcanzó un diálogo franco, académico, político, provocativo y retador, sin las ataduras de la representación oficial. Se logró discutir sobre la visión de futuro de una relación Europa-Centroamérica y estrechar lazos sobre cómo afianzar la coordinación, la cooperación y el accionar conjunto entre ambos mundos. Fue un reto que creemos tuvo éxito.

El Círculo de Copán, con el apoyo de la AECID y de PAIRCA, dará seguimiento a lo emanado del Encuentro de Madrid, a través de una serie de actividades y acciones tanto en Centroamérica como en Europa, tanto

con autoridades centroamericanas como europeas y con la sociedad civil de ambas regiones. Con el apoyo de pensadores y generadores de opinión continuaremos fortaleciendo la vía de la proposición que facilite las oportunidades de desarrollo humano para todos y cada uno de las y los centroamericanos.

***San José, Costa Rica
Abril 2008***

Posición del Círculo de Copán

Revalorizando el Acuerdo de Asociación: Una labor de Ambas Regiones

Círculo de Copán

Importantes actores europeos y el Círculo Copan –grupo de pensamiento estratégico de Centroamérica– se reunieron en la Secretaría General de las Cumbres Iberoamericanas, Madrid, el 9 y 10 de octubre del 2007. Discutieron con profundidad y pragmatismo el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Central.

A solicitud de los participantes del Encuentro, Don Enrique Iglesias estuvo de acuerdo en hacerle llegar a los Presidentes del Istmo el “núcleo duro” de las deliberaciones y los principales mensajes.

¿Un Acuerdo tradicional más?

Hubo coincidencia en que el futuro Acuerdo de Asociación no se está **valorando** con el alcance fundamentalmente **Político y Estratégico** que posee.

Sin un cambio de rumbo inmediato, ello implicará desaprovechar una oportunidad sin precedentes y con dimensiones extraordinarias para Centroamérica. Se puede forjar un Acuerdo único y especial, multidimensional y que logre un impacto profundo en el desarrollo de Centroamérica.

El Acuerdo de Asociación es diferente a otros tratados e instrumentos que se han venido suscribiendo con la Unión Europea; en particular con México y Chile, y marca un hito en las relaciones birregionales.

¿Qué es lo nuevo?

El Acuerdo de Asociación:

1.- Implica una Asociación Estratégica entre **Comunidades** de países, adscritas todas a un modelo común. No es entonces, la típica relación entre Estados sino entre dos Procesos de naturaleza comunitaria que miran hacia un horizonte común de Integración.

2.- Significa un salto de calidad después de los 24 años del Diálogo de San José.

Europa ha acompañado a Centroamérica en sus distintas y dolorosas etapas. Ha estado presente en los procesos de pacificación para salir de la guerra; de democratización para generar sociedades pluralistas y abiertas estructuradas bajo un Estado de Derecho; y en la búsqueda del desarrollo.

En todos esos años, el apoyo al proceso de Integración del Istmo ha sido un **hilo conductor** para abrir también espacios conjuntos y viables al otro lado del Atlántico.

3.- La Asociación que se persigue permite forjar un ambiente de naturaleza comunitaria con la alianza entre la UE y Centroamérica.

4.- Los lazos políticos que se generan a partir de los supuestos anteriores, son de naturaleza mucho más estrecha y preferencial.

Más allá del Comercio

El Acuerdo de Asociación tiene como componente estratégico la creación de una zona de libre comercio. Pero esto es solo uno de sus pilares. Un segundo pilar es la Cooperación y un tercero, el componente Político. Cada uno tiene un peso que debe ponderarse adecuadamente.

Por tanto, no se deberían enfocar todas las energías solo a la parte comercial, pues esto le daría a las negociaciones un carácter simple, casi unilateral, **técnico con sus consecuencias institucionales**, menoscabando el talento y la capacidad innovadora y multidimensional para concertar tratados comerciales. Esto significaría tirar por la borda la gran oportunidad de aprovechar **la naturaleza político-estratégica** del Acuerdo de Asociación.

Hacia un Acuerdo Integral

El Acuerdo de Asociación tiene tres pilares. No se puede negociar solo un aspecto sin tomar en consideración los demás y la interdependencia e influencia recíproca entre ellos.

Fragmentar y dividir, artificial y esquemáticamente, los asuntos que trata el Acuerdo, rompe su Unidad, su Coherencia y la Interrelación entre sus

elementos. No basta dividir los temas entre los Ministerios involucrados en cada Estado, como sucede actualmente. Es necesario articular en cada Estado, un mecanismo político, **que complemente la estrategia en cada uno de sus pilares** y que, con coherencia y finalidad política articule cada uno de sus eslabones, en función del **interés estratégico global** del Acuerdo de Asociación.

Estrategia Política Global que no es lo mismo que pilar político

Debe existir **una Estrategia Política General, esbozada y discutida inter-sectorialmente al nivel adecuado, aplicable a todos los pilares del Acuerdo.** En el nivel estratégico-político se destacan los siguientes aspectos:

1.- Fortalecer el valor fundamental de la Asociación en la construcción **de espacios de integración que conviertan esta vinculación en una alianza estratégica que permita que Europa nos considere como “socio preferencial”.**

Aquí juega un papel muy importante el reconocimiento de las asimetrías. Al igual que en Europa, la integración no podrá darse sin un mecanismo que coadyuve a disminuir las asimetrías. En este sentido surge como necesaria y estratégica, la idea de un Fondo de Cohesión Social. Por tanto, las Partes en el Acuerdo van hacia la construcción de espacios comunitarios, lo que, requiere resolver el problema de las asimetrías.

2.- La **Cohesión Social** es un componente fundamental del Acuerdo, que busca disminuir las desigualdades y asegurar “medios de vida sostenible”. Esto debe acompañarse del necesario fortalecimiento del capital social y humano y de la ampliación de las oportunidades, mediante el respeto a la diversidad cultural y al carácter incluyente de los procesos.

3.- Los elementos de la Cooperación (2007-2013) han sido diseñados y definidos para Centroamérica en función del antiguo Diálogo de San José y **NO en función de la nueva visión de Asociación Estratégica.** Una ofensiva política de Centroamérica al más alto nivel debe poner un mayor énfasis en lograr que la cooperación responda –en proporción directa– **al caudal estratégico de la Asociación.**

4.- Centroamérica debe brindar **elementos de contrapartida**, de naturaleza política e institucional. Estos esfuerzos de integración tendrían

mayor potencialidad si se abren las puertas a una mayor participación del Banco Centroamericano de Integración Económica (**BCIE**) y del Banco Europeo de Inversiones (**BEI**), buscando que se nombre a Centroamérica como **socio preferencial**. Esto daría un **carácter singular y único a esta Asociación**. Ello vendría a darle un peso real a la negociación de Cooperación.

5.- En cuanto al pilar político, la dimensión estratégica de “**asociatividad comunitaria y preferencial**”, cobra nueva vida con la adopción de posiciones de política exterior (con impacto en el pilar de la cooperación), compartidas y apoyadas energicamente en ámbitos como:

5.1 **Seguridad**, donde está claro que los nuevos fenómenos no sólo están interconectados sino que actúan desde bases y plataformas ampliadas y novedosas, que convierten en ineficientes las leyes y los medios nacionales tradicionales. Ello, obliga a avanzar hacia formas asociativas superiores para enfrentar los nuevos retos, desafíos y al mismo tiempo al cumplimiento eficaz de los derechos humanos y sus instituciones.

5.2 **Una lucha frontal y común a favor del Medio Ambiente**, que tendría un impacto muy fuerte en la política de las partes, apoyándose en la base de integración desarrollada en el SICA, aprovechando la extensa red de acuerdos, tratados y acciones en curso que hacen de Centroamérica una región verdaderamente pionera en el tema ambiental a partir de la ALIDES.

Conclusión

Es necesario valor en toda su múltiple dimensión el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica. Hay que darle el sentido estratégico que requiere una relación que **es única** en cuanto a sus actores y contenidos, y que se construye a partir de dos regiones que comparten la visión de que la integración es un medio para el desarrollo sostenible de los pueblos.

Contenido

Presentación.....	5
--------------------------	----------

Mimi Prado

Coordinadora del Círculo de Copán

Posición del Círculo de Copán.....	15
---	-----------

Discursos Inaugurales.....	25
-----------------------------------	-----------

*Enrique V. Iglesias, SEGIB España.....*27

*Eduardo Stein, Vice-Presidente de Guatemala.....*29

I. Relaciones Unión Europea y Centroamérica:

Desde una perspectiva estratégica.....	31
---	-----------

Visión estratégica de las relaciones de región a región:

América Central entre América Latina,

Europa y los Estados Unidos.....33

Constantino Urcuyo

Círculo de Copán, Costa Rica

... una mirada desde Europa.....	59
---	-----------

Visión desde España de las Relacionesde Región a Región.....	61
--	----

Javier Sandomingo

España

Sobre las Relaciones de La Unión Europea con América Latina

y Centroamérica.....67

José Javier J. Fernández Fernández

España

Síntesis de intercambio entre participantes.....77

Mimi Prado. <i>Círculo de Copán, Costa Rica</i>	79
Tomás Abadía. <i>España</i>	80
José Antonio Sanahuja. <i>España</i>	82
Elmer Miranda. <i>Círculo de Copán, Panamá</i>	85
Eduardo Stein. <i>Círculo de Copán, Guatemala</i>	88
Fernando Zumbado. <i>Círculo de Copán, Costa Rica</i>	89
Constantino Urcuyo. <i>Círculo de Copán, Costa Rica</i>	89

II. La Nueva Centroamérica: relaciones de poder y nuevos impulsores de la integración.....93

Realidad Centromericana e Integración: Pasado, Presente y Futuro	95
---	----

*Rubén L. Zamora. *Círculo de Copán*
El Salvador*

Síntesis de intercambio entre participantes.....135

Norman García. <i>Círculo de Copán, Honduras</i>	137
José Manuel Salazar Xirinachs. <i>OIT, Ginebra</i>	138
José Antonio Sanahuja. <i>España</i>	141
Víctor Bulmer-Thomas. <i>Gran Bretaña</i>	143
Sandra de Barraza. <i>Círculo de Copán, El Salvador</i>	144
Tomás Abadía. <i>España</i>	145
Haroldo Rodas. <i>Círculo de Copán, Guatemala</i>	147
Dante Ramírez. <i>SICA, Nicaragua</i>	149

III. Redescubriendo América Central: repensando la relación entre la integración centroamericana y la integración europea.....153

Europa y Centroamérica: Ilusiones (¿compartidas?) y Desafíos para la Integración Regional.....	155
---	-----

*Luis Guillermo Solís Rivera
Círculo de Copán, Costa Rica*

Síntesis de intercambio entre participantes.....171

Klaus Bodemer. <i>Alemania</i>	173
--------------------------------------	-----

<i>Günther Maihold. Alemania.....</i>	<i>175</i>
<i>José Antonio Sanahuja. España.....</i>	<i>177</i>
<i>Armando Costa Pinto. Portugal.....</i>	<i>180</i>
<i>Fernando Zumbado. Círculo de Copán, Costa Rica.....</i>	<i>183</i>
<i>Rubén Zamora. Círculo de Copán, El Salvador.....</i>	<i>184</i>

IV. La integración centroamericana: lo gubernamental ante lo supranacional.....187

La supranacionalidad en Centroamérica: entre el mito y la realidad.....	189
--	-----

*Mauricio Herdocia Sacasa
Círculo de Copán, Nicaragua*

V. Cohesión social e integración económica en Centroamérica.....217

El Desafío de la Cohesión Social para Centroamérica.....	219
<i>Victor Bulmer-Thomas Gran Bretaña</i>	

Síntesis de intercambio entre participantes.....231

<i>Ricardo Stein. Círculo de Copán, Guatemala.....</i>	<i>233</i>
<i>Tomás Abadía. España.....</i>	<i>233</i>
<i>Vicente González Cano. España.....</i>	<i>235</i>
<i>Jorge Nowalski. Círculo de Copán, Costa Rica.....</i>	<i>236</i>
<i>Fernando Zumbado. Círculo de Copán, Costa Rica.....</i>	<i>238</i>
<i>Héctor Dada. PAIRCA-SICA.....</i>	<i>239</i>
<i>Klaus Bodemer. Alemania.....</i>	<i>240</i>
<i>Sandra Barraza. Círculo de Copán, El Salvador.....</i>	<i>241</i>
<i>Elmer Miranda. Panamá.....</i>	<i>242</i>
<i>José Moisés Martín. España.....</i>	<i>243</i>
<i>Mimi Prado. Círculo de Copán, Costa Rica.....</i>	<i>244</i>
<i>Haroldo Rodas. Círculo de Copán, Guatemala.....</i>	<i>245</i>
<i>Victor Bulmer-Thomas. Gran Bretaña.....</i>	<i>246</i>

**... exclusión y seguridad en Centroamérica,
estos temas no pueden faltar.....249**

Algunos Desafíos del Desarrollo Humano en Centroamérica.....251
Eduardo Stein. *Círculo de Copán*
Guatemala

Síntesis de intercambio entre participantes.....259

Constantino Urcuyo, *Círculo de Copán, Costa Rica*.....261
Rubén Zamora. *Círculo de Copán, El Salvador*.....263
Ricardo Stein. *Círculo de Copán, Guatemala*.....265
Eduardo Stein. *Círculo de Copán, Guatemala*.....266

Discurso de Clausura.....271

“Europa en una perspectiva integradora de Centroamérica”
Felipe González, *Expresidente de España*

Lista de Participantes.....281

Discursos Inaugurales

Enrique V. Iglesias
SEGIB, España

Mi primer encuentro con Centroamérica data de 1972. Me siento muy vinculado a esta región, especialmente desde que trabajamos con el Grupo de Contadora en Uruguay. Era un momento muy dramático, de desencuentro de la familia centroamericana y de división entre la Centroamérica de los militares y la Costa Rica democrática, como decía entonces Rubén Zamora.

La agenda post-conflicto que todos acompañamos tuvo dos grandes líneas: una, consolidar la democracia; otra, buscar un desarrollo equilibrado y sostenido. En este proceso, el Círculo de Copán -integrado por políticos, intelectuales, académicos y hombres de negocios- ha sido un referente muy importante del pensamiento estratégico.

La reunión de hoy sirve para encontrar puntos que permitan construir el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Ahora que Centroamérica ha culminado el tratado de libre comercio con Estados Unidos, esta asociación con Europa es muy importante. Europa ha sido un apoyo para América Latina a lo largo de los años, pero muy particularmente para Centroamérica. Hay que recordar la importancia del papel que tuvieron algunos líderes europeos durante la crisis y la recuperación de las democracias en Centroamérica. Recordemos a Felipe González, Olof Palme, François Mitterrand y otros. Todos ellos brindaron una enorme contribución para recuperar en Centroamérica la democracia perdida y la defensa de los derechos humanos.

A mí me tocó trabajar con muchos de ellos y ver de cerca su compromiso. A eso se debe que este Acuerdo de Asociación culmine un largo camino en el que Europa apoyó la democracia y el desarrollo en Centroamérica.

Por otro lado, vemos algunos procesos interesantes que están sucediendo en Centroamérica y en América Latina. Es tiempo de grandes oportunidades, como también de grandes riesgos. Nos encontramos en un momento de crecimiento económico desconocido en las últimas décadas. La oportunidad de que ese crecimiento pueda continuar es

una realidad, no una utopía. Pero, por otra parte, la consolidación de la democracia en América Latina está en juego.

También en Centroamérica hay que destacar temas positivos: el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el diferendo entre Honduras y Nicaragua, basado en el principio de equidad, ha dejado satisfechos a ambos. Pero lo más importante es que los gobernantes de los dos países, antes de que se produjera el fallo, ya se habían comprometido a este acuerdo. El hecho de que los presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua declaren el compartido Golfo de Fonseca zona de paz y cooperación destaca la voluntad de la región de seguir adelante por el buen camino de la democracia y, al mismo tiempo, pone las bases para un progreso económico.

Soy optimista, siempre lo he sido, pero para poder continuar siéndolo es necesario consolidar un crecimiento sostenido y, al mismo tiempo, salir al encuentro de la dramática deuda social que tiene la región.

Desde la Secretaría General Iberoamericana estamos tratando de construir la Comunidad Iberoamericana y lo estamos haciendo a partir de un compromiso de los 22 países, con el apoyo de España y de otros países de la región. España es un gran inversor en la región, pero también deseamos que sea un gran instrumento de cooperación en el área social, cultural y política.

Hay un campo muy importante de cooperación iberoamericana que quiero destacar: la formación del recurso humano. También lo es el área científica y tecnológica, así como la inmensa y variada cultura de toda esta región.

La presencia de ustedes nos honra y nos estimula. Estaremos muy atentos a cualquier cosa en la que podamos colaborar desde esta Secretaría. Saben ustedes que nunca les va a faltar nuestra voluntad para con Centroamérica.

Eduardo Stein

Vice-Presidente de Guatemala

Con el entusiasmo con el que hemos venido a Madrid para esta reunión, quisiera recordar que hace apenas 20 años logramos un acuerdo regional para detener la guerra y para discutir las agendas centroamericanas por la paz.

El segundo encuentro de Esquipulas, recogiendo lo mejor de la negociación de Contadora, permitió poner sobre la mesa, acuerdos que lograron suspender la guerra.

Recuerdo de manera muy especial las palabras del entonces presidente salvadoreño José Napoleón Duarte, quien llegando a Guatemala por tierra, explicó que no respondió a las llamadas insistentes del embajador estadounidense que posiblemente buscaban obstaculizar su viaje. Como ayer, hoy de nuevo en América Central, la política exterior norteamericana se encamina hacia la agenda de seguridad, apartándose de los temas del desarrollo y de la democracia. De ahí la importancia de la negociación actual con Europa.

Nadie desconoce la discusión comercial que nos va a congregar de manera importante en este diálogo con Europa. Es, y puede ser en efecto, un anclaje muy concreto por la precisión con la que se negocian los acuerdos comerciales. Pero, en el fondo este diálogo es una apuesta política. Así la entendemos los centroamericanos.

Recordamos la apuesta de la Europa comunitaria de hace 20 años con el Diálogo de San José y tenemos la esperanza de que vamos a poder equilibrar las cargas de este Acuerdo de Asociación, por su componente político y por su componente de cooperación. En este sentido el apoyo español es vital. No solo por el peso innegable de la inversión de la empresa privada española y el peso innegable de la cooperación para el desarrollo que el gobierno español orienta hacia la región, sino también por la inteligencia con la que podamos esculpir opciones que equilibren igualmente nuestra agenda exterior.

Por último, cabe mencionar que existe una reiterada presión de los norteamericanos –más allá de la agenda de seguridad– sobre el tema específico de la transición cubana. Nosotros hemos buscado, de todas las maneras posibles, explicarle al Departamento de Estado y a las autoridades norteamericanas, que todos debemos respetar los ritmos internos de lo que está ocurriendo en Cuba. Lo menciono para señalar cómo puede estar Centroamérica sujeta a presiones de quien es nuestro socio comercial más importante, la fuerza política que más enérgicamente ha querido influir sobre nuestras agendas. Si no se hubiera ganado el referendo en Costa Rica, la situación para nosotros sería mucho más comprometida. Todavía existen síntomas de balcanización en América Central –y con muchísimo respeto– insisto en esto; tan frágil es todavía nuestra situación política, a pesar de los avances, que por ejemplo, un cambio de partido gobernante en El Salvador, cambiaría el cuadro general de la región. Por ello, todo lo que fortalezca la regionalidad es ganancia neta para Centroamérica y el esfuerzo de negociación con Europa tiene un contenido político muy profundo, no sólo en lo comercial, sino en la agenda general de la región.

I. Relaciones Unión Europea y Centroamérica: Desde una perspectiva estratégica

Visión estratégica de las relaciones de región a región: América Central entre América Latina, Europa y los Estados Unidos

Constantino Urcuyo
Costa Rica

I. Introducción

Abordar las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea (UE) desde una perspectiva estratégica, requiere delimitar los objetivos comunes entre ambas regiones, a partir de un análisis del contexto (especificidad) de cada región, así como de sus percepciones recíprocas.

El elemento fundamental para explicar la interacción entre ambas gira en torno a la discusión del propuesto Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE). ¿Qué persiguen ambos con este? ¿Qué beneficios aportaría para cada una de ellas?

La propuesta actual contempla tres dimensiones; es decir, no se circunscribe a un mero acuerdo comercial, aunque contempla una dimensión de este tipo.

Al proponer la UE una asociación estratégica que incluye la cooperación y un diálogo político, resulta evidente que sus objetivos van más allá del intercambio comercial.

¿Cuáles son los objetivos políticos que persigue la UE? ¿Son estos compatibles con los objetivos políticos de los centroamericanos? ¿Puede hablarse de objetivos políticos comunes de la UE en Centroamérica, cuando la misma UE atraviesa un crítico periodo de definición no solo de su estructura interna (Conferencia Intergubernamental, 2007), sino, también, de aspectos claves de su política de seguridad y defensa (PSDE), luego del fracaso de la Constitución propuesta en 2005? El ingreso de los países del Este en la UE, ¿no quita impulso a la relación con América Latina (AL) en su conjunto, en el ámbito de la cooperación? La ausencia de vínculos de los nuevos países con AL, ¿no limita el potencial político

de negociación de aquellos países con vínculos tradicionales con la región y la subregión?

El énfasis que ha dado hasta ahora la UE a la necesidad de integración integral (comercial, pero también institucional), introduce un componente de carácter político en todo el proceso de negociación de los acuerdos, que obliga a los Estados centroamericanos a reformular de nuevo su visión y métodos integracionistas.

En cuanto a Centroamérica se refiere, la heterogeneidad de la región (diferencias Sur y Norte), ¿no pone también una interrogante sobre los objetivos políticos comunes de la subregión? Esta diversidad, ¿no introduce el concepto de las distintas velocidades en el proceso de integración regional y, en consecuencia, complica las discusiones de un acuerdo de asociación negociado regionalmente, bajo el supuesto de una sola voluntad política?

La dimensión política de estas negociaciones obliga a precisar, de manera clara, temas como las relaciones de ambas regiones con los Estados Unidos. El tema del multilateralismo en la escena internacional es un tema compartido, aunque de diferentes maneras, pues el unilateralismo estadounidense es aceptado solo por algunos países de la región. Bien que la agenda europea va más allá de la díada comercio y seguridad, centrándose en la unión del comercio, desarrollo y cohesión social, lo cierto es que las circunstancias geopolíticas hacen más viable esta agenda en el sur de América que en el Istmo centroamericano, donde la agenda de la seguridad *usamericana* recibe un mayor apoyo, tanto por el problema de las *maras*, como por la cercanía geográfica y los vínculos tradicionales entre los aparatos de seguridad regionales y sus contrapartes estadounidenses. A pesar de ello, la propuesta europea de un necesario equilibrio entre seguridad y libertad encuentra amplio apoyo entre muchas de fuerzas políticas en la subregión.

La diversificación de relaciones económicas es un atractivo para la parte centroamericana, aunque el proteccionismo agrícola de la Unión Europea (UE) con respecto a temas como el banano es un tema contencioso que se yergue en el horizonte.

Las dificultades de la UE en sus negociaciones con la Comunidad Andina y con el MERCOSUR dan nuevo aliento a la negociación con América Central (AC), dada la necesidad de la UE en mostrar avances en sus relaciones con América Latina.

Las interrogantes son múltiples y solo podrán empezar a responderse si se analiza el contexto sociopolítico de ambas regiones, así como sus percepciones recíprocas.

Analizaremos primeramente los contextos respectivos de la UE y AC, para pasar luego al estudio de las percepciones recíprocas de ambas regiones y concluiremos con un examen de posibles escenarios como consecuencia de la negociación que se emprenderá.

1. El contexto de las relaciones América Central y la Unión Europea

Buscar los objetivos comunes, las zonas de convergencia entre ambas regiones, plantea no solo la temática de las relaciones interregionales, sino, también, el estudio de la dinámica intrarregional de cada una de ellas. No solo la interacción recíproca explica el comportamiento de ambas, sino, también, los condicionantes internos a cada una de ellas y la manera como estos interactúan con las posturas oficiales de ambas, en el marco de la negociación que se avecina.

a) *La interacción: un presente marcado por los acontecimientos pasados*

La participación de actores europeos en el proceso de pacificación y resolución de conflictos durante las guerras de la década de los años ochenta en América Central, constituyó un elemento importante en el *denouement* de estas. La inauguración de diálogos políticos entre ambas regiones (Diálogo de San José) permitió la continuación de estos procesos a lo largo de casi dos décadas, y constituye una importante base para la apertura de una nueva etapa en el diálogo. No se puede dejar de señalar que la impronta de la guerra ha influido en los procesos posteriores, pero tampoco se puede dejar de reconocer que los ámbitos de cooperación se han extendido más allá de la pacificación y la transición hacia democracias electorales. La cooperación establecida en torno a las catástrofes naturales (huracán *Mitch*), el fortalecimiento institucional del proceso de integración y la integración energética, constituyen hitos importantes en la transformación cualitativa de estas relaciones hacia nuevas metas en las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea. Los nuevos horizontes que enmarcan están condicionados por la evolución del sistema y de la política internacional en su conjunto, pero también por los cambios en América Latina como región y en la misma UE, con la ampliación y profundización de su proceso de integración. Los cambios ocurridos en la subregión centroamericana también deben ser tomados en cuenta para explicar las nuevas perspectivas de relacionamiento,

como consecuencia de la articulación de los distintos niveles analíticos aquí señalados, y en un nuevo contexto, muy diferente al que vivían ambas regiones en la década de los años ochenta.

De especial importancia es la desaparición del conflicto Este-Oeste, el cual permeó hasta la médula la política subregional en épocas anteriores. Con el conflicto bipolar ausente, las desigualdades internas surgen en toda su crudeza y el problema redistributivo se plantea de diferente manera, sin pasar por los lentes de las ideologías ni de la revolución, sin Guerra Fría de por medio, surge con todo dramatismo el problema de la pobreza, la desigualdad interna y la violencia social¹.

b) América Central: de la guerra a una paz inestable

Bien que pacificada en lo político y con democracias electorales funcionales, lo cierto es que la subregión centroamericana no ha logrado vencer los retos tradicionales de su crónico subdesarrollo económico social, lo cual hace que el potencial de confrontación continúe presente.

1. Violencia social

La violencia, que asumió matices políticos en el pasado, continúa como un rasgo estructural en la mayoría de estas sociedades. El fenómeno de las *maras* da testimonio de ello y también de la articulación de las circunstancias internas con los fenómenos de la globalización y la herencia de las guerras. La conexión El Salvador-Los Ángeles evidencia no solo el tema de la pobreza de la subregión, sino, también, la conexión de esta con las formas de delincuencia propia de la metrópoli, vía la emigración, su rechazo por parte del centro, la búsqueda de coordinación policial por parte de los aparatos policiales y la ejecución de políticas de mano dura y *superdura* en los países del triángulo norte centroamericano.

1. En Latinoamérica no tenemos por el momento conflictos étnicos o religiosos; sin embargo, enfrentamos lo que algunos califican como guerra civil continental contra el crimen organizado, las pandillas urbanas, la delincuencia común y la violencia social. La producción y tráfico de droga está conectada con la globalización cosmopolita, pero en nuestros países genera fragmentación social. Múltiples grupos armados buscan cooptar y corromper instituciones, dominar territorios y controlar población, mercados y rutas. Este fenómeno supera en extensión a las insurgencias políticas que existieron durante la Guerra Fría, y en distintas proporciones afecta a todos los países. Villalobos, Joaquín. "Nuevas y Viejas Izquierdas". *El País*, Madrid, 29 de setiembre de 2007.

2. La persistencia de la desigualdad

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la distribución del ingreso y los indicadores de niveles de pobreza no muestran mejoras sustanciales en relación con los inicios de la década de los años noventa. En efecto, el crecimiento ha sido frágil y los coeficientes de pobreza y desigualdad dejan mucho que desear todavía².

3. Migraciones

Los migrantes centroamericanos en Estados Unidos no solo significan un importante factor macroeconómico, en razón del tema de las remesas que envían a sus países de origen, sino, también, por las amenazas que se ciernen sobre su permanencia en la nación del norte, en momentos en que el Estado norteamericano no logra articular una política migratoria para hacer frente a este problema. El diálogo con los estadounidenses sobre este problema afectará también las relaciones de estos países con el gigante vecino.

2.“Entre 1990 y 2002, Centroamérica, República Dominicana y México experimentaron un crecimiento bajo y volátil. República Dominicana, Panamá y Costa Rica tuvieron los mejores records de crecimiento en la región con porcentajes de 2,9%, 2,1% y 2% de promedio anual per cápita, respectivamente. Honduras y Nicaragua experimentaron un débil crecimiento en el periodo, aumentando a una tasa anual de únicamente 0,1%. Las frágiles tasas de crecimiento promedio anual están muy por debajo de aquellas esperadas para países en desarrollo y fueron uno de los problemas macroeconómicos más difíciles para la región en los años noventa”. Los subrayados son del autor.

Añadiéndose luego:

“El patrón de crecimiento contrasta con los avances hechos en reducir la tasa de pobreza entre 1990 y 2002, y con los resultados mixtos en la desigualdad del ingreso de acuerdo tanto con los índices de Gini y de Theil. Costa Rica y El Salvador aumentaron en la desigualdad del ingreso durante este período, habiendo aumentado el índice de Gini para Costa Rica en cinco puntos. A pesar de este dramático aumento, Costa Rica mantiene el más bajo nivel de desigualdad del ingreso en ambos índices con el 0,49 en el de Gini en 2002. Nicaragua no registra cambios en este índice para el período, pero el índice de Theil (...) aumentó en 10 puntos. Honduras, Nicaragua y Panamá enfrentan los niveles más altos de desigualdad, con el índice de Gini entre 0,55 y 0,6. La tasa de pobreza, calculada como la proporción de población por debajo de la línea de pobreza, experimentó sus bajadas más grandes en la República Dominicana (17%), Panamá (12%), Guatemala (10%) y México (9%). En todos los casos esto fue seguido por disminuciones en el índice de Gini. Los restantes países tuvieron reducciones en la tasa de pobreza entre 4 % y 6%.” *Ibid.* pp. 26-27.

4. *Narcotráfico*

En estrecha vinculación con el fenómeno anterior surge el problema del tráfico de drogas ilícitas. Su sola mención nos remite a la situación colombiana, donde el conflicto asume características multidimensionales, por los elementos policiales, sociales y políticos que se entremezclan en este y se manifiestan de manera similar en Centroamérica, transformada en puente para el tráfico de la droga hacia el norte, pero también penetrada por la narcopolítica en la dimensión estatal, y afectada en lo social por los restos de la droga que se quedan en la subregión, lo cual crea un problema de consumo y de políticas de salud, desconocido en décadas anteriores.

Las políticas públicas dirigidas a enfrentar este grave problema no pueden obviar su compleja naturaleza, hecho que además de ser un problema policial, trata también de un hecho (la dinámica colombiana) político-militar (conflicto interno con aristas internacionales), cuyas consecuencias se expresan en la totalidad de la subregión.

5. *Cambios políticos*

La llegada al poder del Frente Sandinista en Nicaragua plantea nuevos desafíos, pues el nuevo régimen adopta una política exterior diferente al resto de los países de la región (aproximación a Irán, adhesión al ALBA, cercanía con Cuba e inicios de confrontación retórica con EE. UU.), y esto rompe la homogeneidad de años pasados, (estrecho alineamiento con la política estadounidense), en momentos en que la revigorización de la izquierda latinoamericana causa inquietud en Washington, y cuando el escenario del conflicto colombiano empieza a interactuar de manera más profunda con la situación venezolana.

La presencia de un Bloque Regional de Poder Popular (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Cuba y otros), que pretende combatir la hegemonía estadounidense en la región latinoamericana, interactúa fuertemente con la situación política centroamericana y caribeña, sobre el telón de fondo de una sucesión política en Cuba, cuya desestabilización potencial podría tener repercusiones sobre la subregión.

6. *Heterogeneidad regional*

Las realidades del Triángulo Norte centroamericano (Honduras, El Salvador, Guatemala) y de Nicaragua, son diferentes a las de Costa Rica y Panamá, países con mayor desarrollo relativo, lo cual ha de impactar en el proceso de negociación de los acuerdos de asociación estratégica con la UE. Las diferencias socioeconómicas e institucionales deberán tenerse

en cuenta en la negociación de estos acuerdos, so riesgo de que lleguen a pesar tanto que hagan difícil su suscripción.

7. *El Tratado de Libre Comercio con los EE. UU.*

Uno de los pilares del futuro acuerdo con la UE está profundamente influido por el TLC con los EE. UU., tanto que en algunos círculos centroamericanos se habla de que la dimensión comercial de los acuerdos con la UE debería recibir el nombre de CAFTA+. La gran interrogante gira en torno al significado de este plus, particularmente en lo que concierne a la política agrícola de la UE en temas tan álgidos como el banano, pero también, en otros temas, ¿qué significa plus en materia de servicios y en propiedad intelectual? ¿Se incluirá en la negociación el tema de la competencia? ¿Habrá un capítulo laboral y ambiental en la negociación comercial?

Es evidente que el TLC con EE. UU. constituye un marco para esa negociación comercial, empujado a una ampliación por la insistencia de la UE en una Unión Aduanera y en una negociación regional y no bilateral³, la cual establece un marco uniforme para el comercio de la región, más allá de las especificidades negociadas por cada uno de los países en el contexto del TLC con los EE. UU.

8. *La integración institucional regional*

Si bien es cierto que a partir de la reformulación de la integración institucional, con la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) o del mecanismo para la solución de las controversias comerciales, se ha fortalecido el marco institucional de la integración, lo cierto es que este todavía se caracteriza por burocratismo e ineficiencia y por la adhesión parcial de los países a muchas de sus instituciones, persistiendo las dudas y sospechas de unos en torno a algunos de estos mecanismos.

9. *China versus Taiwán*⁴

La disputa político-diplomática entre taiwaneses y chinos continentales por la influencia en Centroamérica repercutirá en instituciones como el SICA y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), donde Taiwán tiene una participación importante. La presencia China, más allá del tablero económico, plantea asimismo retos para la política

3. Véanse las declaraciones del delegado de la UE en Costa Rica, Tomás Abadía. *La Nación*, San José, lunes 3 de setiembre de 2007.

4. Erikson, Daniel P. y Chen Janice. "Battle for Latin America". *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 31:2, summer 2007.

estadounidense de largo plazo en la región; la injerencia de un futuro rival global en su coto de caza histórico debe provocar una atenta atención a las orillas del Potomac; así, la rivalidad entre potencias no pareciera abandonar el istmo centroamericano.

La firma de un tratado de libre comercio de Taiwán con Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador es una dimensión adicional de esta realidad. Cabe preguntarse, ¿cuál será la actitud de Panamá, que ha dado algunas muestras de buscar un mayor alineamiento con la China Popular?

Las repercusiones de este enfrentamiento son importantes para la UE, pues pareciera que su único rival en la región no van a ser los EE.UU., como lo ha señalado Wallerstein:

*“(...) dado el precipitado declinar político global de los Estados Unidos, estamos viviendo en medio de la creación de un verdadero sistema mundial multipolar, económico, político y cultural. La pregunta para Europa es si puede competir –económica, política y culturalmente– no con los Estados Unidos, pero sí con Asia del Este. Esto depende en parte de si Asia del Este (China, Japón y Corea) se juntaran en una ruta significativa. Pero también depende de si Europa es capaz de crear una estructura política más cohesionada...”*⁵

El acuerdo de asociación estratégica se inserta en el campo de la competencia comercial con los EE. UU., pero también se relaciona con la presencia de potencias emergentes en la subregión.

El reciente establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República Popular China y Costa Rica marca de una especial manera el contexto regional y ejemplifica, claramente, la competencia entre China y Taiwán en Centroamérica.

La voluntad de llegar a un acuerdo de libre comercio con China por parte del Gobierno costarricense, así como rumores de ofertas de cooperación china para proyectos de desarrollo, se presentan simultáneamente al inicio de las negociaciones de un acuerdo de cooperación estratégica con la UE. ¿Es China un nuevo competidor?

5. Wallerstein, Immanuel. **Europe 2057**. Commentary 207. 15/04/2007.

10. Panamá recobra valor estratégico

La ampliación del Canal de Panamá para abrir paso a la nueva generación de transportes marítimos (Panamax), aumenta su valor geopolítico como vía de paso entre los dos grandes océanos. En época de incremento del comercio mundial, el valor del control y acceso a dicha vía se inserta en el contexto de un mundo multipolar en lo comercial.

11. La lucha contra el populismo radical

El desarrollo de procesos políticos de izquierda en la región ha encendido las tradicionales luces de alerta en la capital estadounidense, donde los tomadores de decisiones debaten entre quienes favorecen un acercamiento político al tema (Thomas Shannon), y sectores que definen el problema como un tema de seguridad nacional, que debería ser tratado también, o fundamentalmente, con medios militares. Para estos últimos, el tema del populismo radical debería ser visto desde escenarios de conflicto militar asimétrico⁶.

La visita de Bush a América Latina el pasado mes de marzo 2007 parecía marcar un nuevo interés político por la región, aunque la naturaleza de su oferta política resultó claramente insuficiente frente al vigor de la marea izquierdista que recorre el subcontinente.

12. La larga agonía del ALCA

La cumbre de Mar del Plata significó una derrota mediática y política importante para el gobierno de Bush. La convergencia de los grandes países sudamericanos con Venezuela y la negativa a discutir el tema del ALCA derrotó el intento de lograr un acuerdo continental, situación que pone en dificultades la hegemonía comercial estadounidense sobre la región.

Es claro que esto abre márgenes de maniobra para países como Brasil, que buscan alianzas de nuevo tipo, particularmente con las potencias emergentes. Sin embargo, en AC la situación es diferente, pues, salvo Costa Rica, todos los países han ratificado acuerdos de libre comercio con los EE. UU., a los que recientemente se ha sumado Panamá.

13. El pos-Iraq

El fracaso estadounidense en Iraq, así como la sobreextensión de sus líneas de hegemonía, se unen a la circunstancia anterior y hacen pensar en una retirada sobre la "fortaleza americana", que dejaría espacios, como el

6. Véase: Ropp, Steve. *The Strategic Implications of the Rise of Populism in Europe and South America*. The Strategic Studies Institute of the US Army War College. Carlisle, Pennsylvania. June 2005.

sudamericano, para la presencia de otras potencias en la región. Sin embargo, es conveniente valorar bien esta eventual retirada y su impacto en un área como la centroamericana, tradicionalmente definida como el “patio trasero” o el *soft belly* de la superpotencia USAmericana.

c) La Unión Europea: en búsqueda

Que no encontramos no ya en nuestros países, cada vez más perdidos en sus nacionalismos histórico/históricos y en sus cratofilias nacionales, sino ni siquiera en sus ámbitos políticos específicos: el Parlamento Europeo y la Comisión. El primero no ha conseguido en cuarenta años ni comenzar a crear unos mínimos partidos políticos europeos ni menos aún una clase política específicamente europea. La Comisión imprescindible en su función y admirable en muchos de sus funcionarios está hoy átona, acéfala, perdida en la letra pequeña y en el desencanto antieuropeos (Jose Vidal –Beneyto. El País 30-6-2007).

1. Las dificultades de la UE

El desencanto de este comentarista español con la UE en su actual estado, no es sino el reflejo de la difícil situación por la que atraviesa; comprender este proceso es crucial para los centroamericanos, pues las negociaciones del Acuerdo se insertan en este contexto europeo.⁷ ¿Podría un acuerdo exitoso con CA, dado el estancamiento de las negociaciones con MERCOSUR y las dificultades de la Comunidad Andina, transformarse en un activo de los negociadores, *vis-a-vis*, el creciente proceso de definición de una política exterior común de la UE?

7. No todo es pesimismo, véase: Fischer, Joschka. “La UE avanza por fin”. *El País*, Madrid, 28/06/2007.

El fracaso del tratado constitucional en el 2005, como consecuencia del revés holandés y francés significó un duro golpe para el proceso de integración y fortaleció el euroescepticismo⁸. Sin embargo, los recientes acuerdos del mes de junio parecieran insuflarle un nuevo aire a todo el proceso con las directivas para un nuevo tratado de reforma, que dejaría de lado temas contenciosos⁹. Los resultados de

8. El proyecto de integración europeo no es una realidad acabada; ello sirve para situar en un adecuado contexto las dificultades de la integración centroamericana en el terreno político, como lo ha señalado un académico brasileño: “Si nos apartamos de la lógica nacional y buscamos alineamientos en las realidades políticas regionales transnacionales, el caso de la UE es un ejemplo interesante de los *impasses* del nuevo orden. Los optimistas contaban que sepultarían definitivamente en aguas profundas las viejas fronteras de Europa con la aprobación de la Constitución Europea por sus 25 Estados. Desgraciadamente, surgió una barrera, luego del arranque, con el no de las poblaciones de dos de sus grandes Estados fundadores, (...). La verdad es que la UE dejó de lado su proyecto de poder moderador del unilateralismo autoritario norteamericano porque hasta ahora no consiguió llevar adelante su proyecto político de integración”. Dupas, Gerardo. **Novas Tensões Economicas, Políticas y Sociais e a Uniao Sulamericana de Nações**. OBREAL/EULARO, Specialist Papers, 2006, p 4. (El subrayado y la traducción son del autor).

9. “El consenso alcanzado por el Consejo Europeo en la madrugada del sábado 23 de junio pone fin a dos años de parálisis e incertidumbre. Para los que durante ese tiempo han proclamado día tras día la muerte de la Constitución Europea, el acuerdo tiene que haber resultado una desagradable sorpresa. En primer lugar, se ha mantenido en su práctica la totalidad de todo lo acordado por la Convención en 2003 y endosado por la Conferencia Intergubernamental en 2004. Pero no solo se salva toda la parte primera del Tratado Constitucional, sino, también, las innovaciones contenidas en su parte tercera, referidas a las políticas de la Unión, con especial atención a la política exterior y de seguridad y la cooperación en materia policial y judicial. Es más, en línea con lo demandado por los Gobiernos más europeístas, se ha aprovechado la ocasión para mejorar el Tratado Constitucional en cuanto a la política energética y la lucha contra el cambio climático. Además, la Carta de Derechos Fundamentales mantiene su carácter jurídicamente vinculante, aunque se incluya solamente en los nuevos Tratados con una referencia cruzada y el Reino Unido se autoexcluya parcialmente de su aplicación. Por tanto, con el paquete institucional originalmente pactado en 2003-2004 preservado en su integridad, la Unión Europea funcionará de forma más eficaz, más democrática y más simple para dar respuesta a las preocupaciones de sus ciudadanos. Carnero, Carlos y Torreblanca, José LA Cio. la Unión Europea funcionará de forma más eficaz, más democrática y más simple para dar respuesta a las preocupaciones de sus ciudadanos. Carnero, Carlos y Torreblanca, José Ignacio. “Europa, todos al tren”. *El País*, Madrid 28/6/2007. (El subrayado es del autor).

la conferencia intergubernamental en desarrollo podrían resolver los conflictos, pero todavía gravitan en el escenario la temática de los derechos de voto, el nacionalismo polaco y el escepticismo británico¹⁰.

2. Ampliación

El fantasma del ingreso turco a la unión es también uno de los obstáculos que agitan las aguas europeas, revueltas por el temor al islamismo radical y los migrantes musulmanes radicados en el continente.

La controversia por los derechos de voto se añade a las discusiones y crea dificultades adicionales para la concreción de la integración, aunque esta pareciera estar casi resuelta, a pesar de las objeciones polacas¹¹.

Por otra parte, los países de reciente ingreso en la UE requerirán una particular atención para superar las asimetrías en su desarrollo, y a su vez estos no parecieran tener un particular interés por los problemas de América Latina, en especial por los de AC.

3. Diversos modelos

La UE discute varios modelos de asociación y atraviesa una fase de negociaciones antes de adoptar un minitratado para sustituir la difunta Constitución europea; un nuevo fracaso sería prolongar la parálisis.¹² Existen varios escenarios para la futura Europa:

10. "(...) sentido de resentimiento alrededor de la UE *encroachments* sobre las prerrogativas del Estado nacional. El fracaso de la Constitución fue tanto un síntoma como una causa de este dramático cambio de actitudes. Dicho fracaso ha ido acompañado por un conjunto de otros procesos que causan preocupación: crecimiento del proteccionismo económico, creciente malestar con la inmigración musulmana, ansiedad por las amenazas que se ciernen sobre el Estado de bienestar, provenientes de la competencia global y el envejecimiento de las poblaciones, así como una disminución del entusiasmo por la ampliación de la UE. Hace pocos años, los Estados miembros estaban agitados con el debate sobre las perspectivas de una nueva Constitución, la perspectiva futura de profundizar y ampliar, los éxitos del euro, y el creciente perfil de la UE en los asuntos globales. Esto no es así hoy; el optimismo elevado ha cedido su lugar ante un amargo pesimismo –inclusive a un sentido de resentimiento sobre los “encroachments” sobre las prerrogativas del Estado nacional–”. Kupchan, Charles A. *The 50.th Anniversary of the EU: Re-launch Immediately To Counter the Risk of Desegregation*. Council on Foreign Relations. New York 2007. (Los subrayados son del autor).

11. Munchau, Wolfgang. *The Mathematics of European Voting Rights*. Eurointelligence. www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight3.pdf

12. Frenczi, Thomas. “Scenarios for la Union future”. *Le Monde*, 26-7-07.

a) La Europa federal: que supondría la existencia de un Estado europeo, hecho que hoy parece poco probable, dada la renuncia a símbolos como la bandera y el himno; el nuevo proyecto también ha rechazado el concepto de pueblo europeo.

b) La Europa mercado. se fundamentaría en un mercado único como núcleo duro de la construcción europea, aunque las correcciones por medio de políticas presupuestarias, relacionadas con la agricultura y las ayudas regionales, ponen límites a este modelo.

c) La Europa funcional: pareciera ser el más realista; tiene que ver con realizaciones concretas, relacionadas con la energía, la investigación y la lucha contra el cambio climático; sin embargo, estas políticas necesitarían más de una coordinación intergubernamental que de una lógica federal.

Pueden imaginarse otros escenarios que tienen que ver con la introspección o extraversión con las que la UE continúe su camino; sin embargo, las consecuencias de estas consideraciones para AC son lo importante. Una Europa mercado sin protección agrícola significaría cosas muy diferentes en el contexto de las negociaciones con Centroamérica. Por otra parte, la Europa funcional podría incorporar realizaciones concretas en política exterior como sería un acuerdo con AC, luego del estancamiento de las negociaciones con MERCOSUR.

4. Redefinición de la agenda transatlántica

Las relaciones transatlánticas han estado marcadas siempre por el tema de seguridad y por los instrumentos militares asociados con esta. La OTAN fue la máxima expresión de esta relación, y aunque la alianza se extendiera –por motivos obvios– a ciertos países de la ex órbita soviética, y a la realización de acciones conjuntas en Afganistán, lo cierto es que encontró límites claros con la intervención en Iraq.

El intercambio comercial entre los EE. UU. y la UE es de grandes dimensiones; además, la emergencia de potencias comerciales como la India y China plantea retos en esta materia, que obligan a una reconsideración de la relación estratégica entre ambos para enfrentar retos comunes, llegando a argumentar incluso en torno a la necesidad

de una unión transatlántica¹³

5. El problema ruso

El retorno de Rusia a la escena mundial, impulsado por los jugosos ingresos provenientes de sus fuentes energéticas, plantea nuevos problemas a la UE, relacionados todos ellos con la definición de una política exterior y de defensa común.

La posible instalación de radares estadounidense en países de la UE y la enérgica reacción rusa, vuelven a traer al escenario los desafíos de eventuales amenazas provenientes desde el Este.

La manipulación del suministro energético ruso hacia Ucrania hace pensar en similares acciones hacia una Europa con dependencia energética de los rusos.

La cuestión chechena y la naturaleza democrática del régimen ruso son otros puntos de polémica que podrían ocupar la atención externa de los europeos

13. Wissman, Matthias. "Vive l'Union Transatlantique". Le Monde, Paris, 24-10-2006. "¿La convergencia creciente entre los Estados Unidos y la Unión Europea no tendrá como consecuencia principal el fortalecimiento de los primeros sobre la segunda? La respuesta del autor es matizada. Esta asegura que Europa conserva importantes márgenes de maniobra y que esta no puede ser considerada como el caballo de Troya de los americanos. La dialéctica transatlántica, en obra ya a ambos lados del océano, se traduce, escribe, en relaciones complejas, donde alternan figuras de entente, de subordinación y de competencia. Todo indica que la pareja transatlántica va a continuar de estrechar sus vínculos. El lugar que tendrá Europa dependerá de la relación de fuerzas que ella sea capaz de crear." Ferenczi, Thomas. «Vers une Europe plus Atlantique». Le Monde, 17-5-2007. "Sin embargo, europeos y norteamericanos tienen un interés común para reanudar la solidaridad que los ligaba durante la Guerra Fría, (...). Nuevos riesgos han reemplazado a la amenaza soviética, viejo cemento de la alianza transatlántica. Estos riesgos se llaman competencia económica de Asia y desafíos lanzados a la democracia, donde ambas riberas del atlántico permanecen sus centinelas. La estrategia no debe ser únicamente defensiva. Las democracias no se deben comportar como ciudadelas asediadas. Ellas deben ser, a la vez, solidarias y abiertas a un mundo que no las respeta espontáneamente, para poder responder a sus desafíos fundamentales: La preservación de los bienes públicos mundiales y la reconstrucción de un orden internacional. La combinación del poderío militar americano y del poder blando europeo es la condición del éxito." Vernet, Daniel. «Quel ordre international pour demain?». Le Monde, 19-4-2007. (El subrayado es del autor).

y restar importancia a un acuerdo de asociación estratégica, con una zona marginal para sus intereses vitales. Estos asuntos requerirán una particular atención de los tomadores de decisiones europeos, lo que deja el asunto centroamericano muy atrás en la agenda de las prioridades de la UE.

6. La cuestión iraní

Las recientes declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores francés han puesto sobre el tapete la agudeza del problema nuclear iraní, así como la relevancia del tema para su política exterior común y la interconexión de este con las posiciones rusas.

Las repercusiones del *dossier* iraní pueden ser importantes para la política exterior de la UE en AL, por las relaciones de Venezuela y Bolivia con este régimen, pero la principal consecuencia que los centroamericanos deben evaluar es el impacto de las relaciones de Nicaragua con los persas. ¿Pedirá la UE algunas definiciones de AC en esta materia, en el contexto del diálogo político?

7. El motor franco-alemán y las distintas velocidades

Las divergencias en la construcción europea en torno a los derechos de voto (Tratado de Niza, Tratado de Reforma en discusión¹⁴), la reemergencia del tema de la unión mediterránea, la persistencia del nacionalismo polaco, parecieran plantear el tema de agendas minimalistas y la aceptación interna del gradualismo, así como las diversas velocidades en el proceso de construcción europea.

Aunque el motor franco-alemán pareciera reactivarse, lo cierto es que la persistencia de contradicciones podría tener un efecto en la negociación con Centroamérica, donde algunos actores podrían argumentar que el modelo de integración europeo no ha sido homogéneo y de una sola velocidad, para justificar algunas demandas de gradualismo, adhesión parcial y velocidades diferentes, así como para descartar un motor impulsador del proceso, máxime que en Centroamérica no existen actores con recursos similares para la promoción del proceso propio.

8. Los países de Europa Occidental tienen intereses diferentes

La heterogeneidad de los 27 es un factor del contexto europeo que repercute en sus políticas hacia América Latina. República Checa y Rumania no

14. Para un detalle de las modificaciones al Tratado de la UE, véase: Consejo de la Unión Europea. *Mandato de la Conferencia Intergubernamental (CIG)*. 11218/07. Bruselas, 26 de junio de 2007.

tienen el mismo interés en la región que Alemania o España, factor este que puede jugar de alguna manera en las asignaciones presupuestarias para la cooperación y también en lo referente al diálogo político.

9. Infructuosas negociaciones con MERCOSUR

Es evidente que el foco del interés europeo por AL se centra en Sudamérica, por la dimensión de economías como la brasileña y la argentina. Sin embargo, las negociaciones para lograr un acuerdo han sido infructuosas. En este sentido, cabe preguntarse aquí: una negociación exitosa con AC, ¿no sería un sucedáneo simbólico que los encargados de la política comercial podrían exhibir ante sus mandantes en Bruselas?

10. Bilateralismo: Chile y México

Los acuerdos bilaterales de la UE con Chile y México han cumplido un papel importante en referencia a lo antes citado, pero también señalan una ruta parecida a la de los EE. UU. Ante la imposibilidad de lograr un acuerdo global con la región, ¿no estaría la UE tomando la ruta de acuerdos bilaterales o subregionales?, ¿no creará esto contradicciones internas cuando algunos en Europa apuestan por las negociaciones regionales de manera exclusiva, más que al bilateralismo, por las dificultades que las diferencias implican y las asimetrías que crean?

11. Problemas en la negociación. ¿CA5 y Panamá ?

La UE ha planteado la negociación de bloque a bloque, autorizando a la Comisión Europea como órgano negociador. Desde la perspectiva europea, su interlocutor sería el Sistema de Integración Centroamericano; sin embargo, persiste la duda acerca de si los centroamericanos perciben las cosas de igual manera, y no como una negociación entre Estados. Lo más lejos que se ha avanzado en esta materia ha sido el nombramiento de un único vocero centroamericano; sin embargo, no se ha explicitado un mecanismo para el logro de las decisiones comunes.

Por otra parte, respecto del tema del diálogo político, la UE ha firmado un acuerdo con CA5. ¿Qué pasa con Panamá en ese contexto?

12. Debilidad de agenda latinoamericana de la Unión Europea

La incompletud de la agenda latinoamericana de la UE puede ser constatada del análisis de un académico europeo, quien ha señalado: "(...) las relaciones UE-AL parecen ser sobre todo el resultado de la inexistencia de una política de la UE. La explicación de su contenido debe buscarse más en las peculiaridades internas del proceso de integración

europeo que en una política hacia América Latina de sus instituciones o de sus Estados miembros.”¹⁵

Y añade luego:

“(…) a falta de política específica “programada”, con objetivos y prioridades claras, el sistema institucional produce “*by default*” una serie de actividades cuya lógica procede no tanto del sector de la realidad externa sobre el que se proyectan, sino de la propia configuración interna del *hardware* que las ha generado; es decir, de las peculiaridades del sistema institucional europeo.”¹⁶

Para este autor, la política ha estado fuera de foco, además de que el establecimiento de prioridades y sus resultados han sido muy pobres, lo que abona a nuestra tesis en cuanto a que la influencia del contexto político e institucional europeo será un factor de primer orden, el cual los centroamericanos deberán tener en cuenta a todo lo largo del proceso de negociación del AAE. El conocimiento de la estructura y dinámica de la *euroburocracia* encargada de las negociaciones serán esenciales para llegar a buen término.

II. Percepciones recíprocas

No solo el contexto juega en el panorama. Ser, es ser percibido; los procesos objetivos cuentan, pero la interpretación de estos también define la realidad.

a) *La UE: autopercepción de alternativa multipolar*

A pesar de las diferencias entre la vieja y la nueva Europa, entre británicos y continentales, lo cierto es que tras el proyecto de Europa se abriga la pretensión de construir una alternativa política de alcances globales¹⁷, en

15. Torrent, Ramón. *Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*. OBREAL/EURLARO. Barcelona, 2005, p. 34.

16. *Ibid.*

17. Véase documento oficial de la Unión Europea: *Una potencia mundial. Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas, 2004. “La Unión Europea es una potencia mundial”, p. 3.

un mundo multipolar. La percepción de la multipolaridad ha sido diversa. Para algunos ha sido normativa, como necesidad de enfrentar el mundo unipolar; para otros ha sido una lectura de la realidad internacional en múltiples dimensiones¹⁸.

En todo caso, lo importante es que los europeos se ven jugando un papel en ese mundo y que su presencia en América Latina no obedece a intereses económicos exclusivamente, sino a ese empuje por una presencia mundial¹⁹.

El interés europeo por América Central obedece a estos factores, pero también hay que tomar en cuenta el deseo de promoción de su modelo de integración, así como el de ofrecer alternativas políticas a la región en el marco de competencia con los EE. UU.

1. Una potencia global busca presencia global.

Para la UE el comercio y la ayuda no lo son todo; los europeos ofrecen un marco de diálogo político y de cooperación en materia de derechos humanos.

En relación con América Latina, la UE es su segundo socio comercial, fuente de inversión extranjera directa importantísima y primer donante de ayuda al desarrollo. Las reuniones bilaterales interregionales constituyen una vía de diálogo político, donde la UE negocia acuerdos de asociación bilaterales y con subregiones (CAN).

La búsqueda de una política externa y de seguridad común lleva a la UE a plantear grandes temas comunes por el mundo. En Centroamérica –como lo hemos señalado–, el diálogo político tiene dos décadas y su presencia fue un factor de primer orden para la resolución de los conflictos de la subregión en el pasado. Estos antecedentes constituyen una sólida base para futuros avances.

18. Sobre la tridimensionalidad del poder internacional, véase: Nye, Joseph Jr. *The Paradox of American Power*. Oxford University Press. New York, 2007, p. 39.

19. Aunque algunos duden de que esta sea la voluntad europea, señalando que: “En lo concerniente al rol de Europa en el mundo, hay que estar de acuerdo en que esta no está siempre dispuesta a asumirlo.” Vedrine, Hubert. *Continuer l’Histoire*. Fayard, Paris, 2007, p. 117.

2. Promoción de su modelo.

Si nos preguntamos por el motivo del interés de la UE en AC, vamos a encontrar las mismas respuestas antes enunciadas, pero, adicionalmente, hay que agregar que AC, dados sus antecedentes integracionistas (ODECA, 1951), suministra un terreno fértil para la promoción del modelo integracionista europeo, particularmente en lo relativo a lo institucional. Deben añadirse las reducidas dimensiones de su espacio geográfico y demográfico, que hacen más fácil la réplica de un modelo. De ahí el entusiasta apoyo de la UE a las instituciones de la integración centroamericana (SICA, Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia).

3. El interés centroamericano en su mercado

Para los europeos no es un secreto el vivo interés de los centroamericanos por un mercado de quinientos millones de consumidores. En este terreno, las asimetrías son evidentes, pues el interés comercial centroamericano es de carácter ofensivo, mientras que el europeo tiende a ser predominantemente defensivo (banano).

4. La UE como alternativa a la hiperpotencia

Como lo señalábamos al inicio, hay actores europeos que se perciben como alternativa a la superpotencia norteamericana, y suponen que los países centroamericanos tienen un interés parecido a los países sudamericanos grandes, en diferenciar sus políticas exteriores, más allá de la diversificación de sus relaciones comerciales.

Vale la pena recordar que esta suposición no pareciera tener anclaje en las realidades geopolíticas de una región que por su proximidad con los EE. UU. guarda un valor para la seguridad nacional de estos. Lo anterior implica que la doctrina Monroe tiene una mayor vigencia en esta zona, en razón de lo cual los europeos deberían tomar esto en consideración en el momento de hacer cálculos estratégicos.

5. Un triángulo transatlántico: competidores no rivales²⁰

Para algunos europeos:

"(...) América Latina tiene que pedir enérgicamente que Europa cante su canción. Y esperemos que sea combinada con la canción norteamericana. Es urgente que en un verdadero triángulo atlántico se

20. Véase: Drekonja Kornat, Gerard. *La Europa Americana o la Metamorfosis de la Asociación Estratégica*. OBREAL/EULARO. Conference Papers . Bruselas, abril 2007.

debe fusionar el Consenso de Washington con los valores europeos. Es la única manera de mantener nuestra posición frente a la India, China, Rusia y el mundo musulmán. Los verdaderos amigos se encuentran en el Triángulo Atlántico."²¹

No se trata de cuestionar la doctrina Monroe, sino tan solo de buscar un punto nuevo de inserción; ello no pareciera imposible en una coyuntura en la que la misma China ha logrado avances importantes en su relación con América Latina.

También es importante señalar que:

*"(...) Europa tiene otro foco geopolítico y geográfico: mientras que para Washington México es el núcleo, por motivos evidentes, Brasil junto con el resto del MERCOSUR es para Bruselas lo central aún cuando no esté definido expresamente por escrito."*²²

6. La cohesión social, un concepto oportuno

La afirmación de la cohesión social como un concepto exitoso en el marco de la UE, fue parte importante del proceso de nivelación de los países más avanzados con los del sur de Europa, y constituye un factor dinámico del modelo europeo de integración que se pretende aplicar como elemento promotor del desarrollo. Desde la perspectiva de AC, la cohesión es un concepto sombrilla para cubrir sus demandas de cooperación.²³

Las realidades de AC hacen imperativa una filosofía de la inclusión, que vaya más allá del comercio, aunque sin excluir a este. La persistencia de los graves problemas del subdesarrollo ha sido constatada desde Europa:

"(...) el aumento en la urbanización en décadas recientes, como un resultado de la migración del campo a las ciudades, y la persistencia de la pobreza y desigualdades sociales, aparte del creciente peso de los ya saturados servicios públicos en las áreas urbanas, han elevado las cifras

21. *Ibíd*, p. 7.

22. *Id.*

23. Sorj, Bernardo y Yeppez, Isabel. *La Cohesión Social: Una Dimensión Clave del Desarrollo y la Cooperación entre la Unión Europea y América Latina*. OBREAL/EULARO. Barcelona, 2005. p.4.

del crimen y la violencia –incluyendo la violencia doméstica– a niveles alarmantes en la mayoría de los países de la región, a la vez que la pobreza ha aumentado en amplios sectores de la población rural.”²⁴

Esta percepción europea se ve correspondida por una percepción favorable de la parte centroamericana hacia el concepto de cohesión social. El énfasis del concepto en las dimensiones de la inserción, pertenencia, participación, reconocimiento y legitimidad, favorece el esfuerzo de ambas regiones por desarrollar mecanismos e instituciones que permitan un equilibrio entre crecimiento económico y justicia social²⁵.

7. Defensa de intereses

Los intereses de la UE en esta negociación van por el camino defensivo aunque no por ello excluye intereses en mercados en los que podrían vender en mejores condiciones sus productos y servicios.

La defensa de la política agrícola europea y del SGP+ son algunos de los puntos de los que se parte. La defensa de los subsidios agrícolas (precios comunes garantizados) y del régimen de origen son unos de estos.

En esta defensa de intereses surge la pregunta acerca de cuáles temas agrícolas la UE estaría anuente a llevar, de la mesa de la OMC, a la negociación del acuerdo de asociación estratégica con América Central. Igualmente, la UE percibe que el trato especial para los ACP es un punto importante de mantener, aunque podría señalarse que este es un punto más sensible para aquellos países con ex colonias en relación con aquellos que no las tienen. ¿Repercutirán estas diferencias en la negociación? En estrecha relación con esta temática se encuentran las discusiones sobre el régimen de importación del banano.

8. Preocupaciones ofensivas

El acceso a mercados con productos industriales y algunos alimenticios, así como con servicios, es una preocupación europea, pues han sufrido la desviación del comercio en nuestra subregión como consecuencia de la distancia, y de los acuerdos y preferencias hacia los EE. UU.

El patrón de la IED europea se articula en torno a la búsqueda de mercados y fuentes de materia prima, de ahí que las deficiencias de los

24. European Commision. Central America. *Regional Strategy Paper 2007-2013*. Brussels 2007, p 7.

25. Sorj y Yeppez, *op. cit.*, p. 2.

mercados locales les afecten fuertemente y busquen la profundización de la integración.

Aquí, surgen problemas en la negociación, pues la contraparte europea ha puesto como condición de los acuerdos esta profundización, pero pareciera que esta condicionalidad absoluta (cuando estén suficientemente integrados negociaremos) no toma en cuenta la integración realmente alcanzada y la heterogeneidad regional. Un AAE involucrado en el mejoramiento gradual del proceso de integración podría funcionar mejor que esta condicionalidad que comentamos.

b) Lo comercial primero, luego la cooperación, al final lo político

En la negociación, las percepciones centroamericanas adquieren una naturaleza más ofensiva. EL AAE brinda la oportunidad de cambiar las condiciones de acceso al mercado europeo, darles un marco jurídico más seguro y estable, y superar las condiciones actuales, cambiantes y limitadas.

1. Diversificación de exportaciones y gran mercado

El interés primario de AC reside en lo comercial; es decir, en la posibilidad de aumentar sus exportaciones (algunos productos no cubiertos por el SGP+)²⁶ a un gran mercado; esto le permitirá diversificar su oferta exportadora y atraer inversión extranjera.

La región centroamericana tiene potencial para competir por el mercado textil europeo, aunque ahí deberá enfrentar la competencia china. Igualmente, cabe señalar que el interés de AC en esta negociación reside en la percepción de complementariedad entre su oferta y la demanda europea.

El potencial del comercio con la UE no está desarrollado y esto requiere una adecuación de la oferta exportable centroamericana a las realidades de un nuevo mercado. La lejanía es también un factor que explica lo anterior y obliga a una reflexión sobre el tema de los transportes.

Nuestra tesis es que CA tiene intereses primarios en lo comercial y secundarios en lo que respecta a lo político. En cuanto al carácter de estos intereses comerciales, hay que señalar que son de carácter ofensivo, pues los centroamericanos necesitan abrir este mercado, mientras que el

26. Carne bovina, porcina y aves; lácteos, tomate, coco y nueces, banano, algunas especies, cereales y algunos derivados, azúcar refinado.

interés político estratégico es la nota dominante en la parte europea. Por otra parte, su posición comercial adquiere una naturaleza defensiva, al centrarse en la protección de su agricultura y de sus ex colonias.

2. UE en busca de posicionarse como alternativa a la unipolaridad: la reacción de América Central

Desde la perspectiva política de CA –como ya lo hemos apuntado antes–, la perspectiva del multilateralismo y de la multipolaridad no tiene el mismo atractivo que para los países sudamericanos. Desde el punto de vista geopolítico, los imperativos de la seguridad nacional de los EE. UU. permean fuertemente las políticas exteriores e internas de esos Estados (narcotráfico, antiterrorismo, *maras*). El alineamiento con los EE. UU. es una política constante; esto fue claramente ejemplificado mediante el envío de tropas centroamericanas y hacer parte de la *coalition of the willing* a Iraq.

La alternativa multipolar europea no pareciese tener un gran atractivo en la subregión. Sin embargo, los llamados al multilateralismo político podrían prender en algunos países que, como Nicaragua, Costa Rica y Panamá, tienden a diferenciarse en distinto grado de las políticas estadounidenses cuando los comparamos con los tres países del triángulo Norte, particularmente El Salvador, que aún hoy mantiene sus tropas en Iraq.

3. ¿Oportunidad de profundizar la integración sin acudir a discusiones internas?

El acuerdo de asociación estratégica constituye una oportunidad para profundizar el proceso de integración centroamericano, particularmente en lo que concierne al fortalecimiento institucional del SICA y a la eventual delegación de competencias en los órganos de la integración centroamericana. ¿Podría estarse utilizando el AAE como una vía disimulada para promover un determinado esquema institucional por parte de la UE, o como un camino alternativo para adoptar dimensiones impopulares, por parte de algunos Estados centroamericanos?

4. Oferta de cooperación complementaria con la demanda

El énfasis europeo en los tres pilares (comercio, cooperación y diálogo político) significa también una convergencia de intereses, pues la oferta de cooperación es correspondida por una expectativa importante de cooperación para el desarrollo en países con problemas de subdesarrollo crónico y afectados repetidamente por catástrofes naturales (huracán *Félix*).

El diálogo político todavía requiere de precisiones, pues los acuerdos hasta ahora firmados incluyen lo humano y lo divino.²⁷

5. *Avidez de inversiones*

La relación comercial viene acompañada por una expectativa de inversiones necesarias para la promoción del desarrollo subregional, aunque, como lo hemos señalado antes, cabe tener conciencia de que el patrón de la IED europea está centrado en los mercados y en la búsqueda de materias primas, no en el ensamblaje o la transformación.

6. *Recursos para el proceso de integración*

La intención europea de diseminar su modelo es correspondida por una expectativa centroamericana de una continuación de la cooperación en materia de recursos para financiar el funcionamiento de las instituciones de la integración, dada la escasa disponibilidad de recursos subregionales a esos efectos.

7. *Recursos para el desarrollo*

El compromiso de la UE con la ayuda para el desarrollo, así como sus declaraciones de interés por aumentar las exportaciones de los países en vías de desarrollo, fomentando su industrialización y elevando sus tasas de crecimiento económico, crean una expectativa muy importante en países con bajos niveles de desarrollo.

8. *Dificultades para la negociación*

En primer lugar, será necesario enfrentar la demanda europea de una integración acabada como condición esencial de la negociación.

En segundo lugar, los negociadores deberán acostumbrarse a las realidades europeas y tomar conciencia de que esta negociación difiere de manera importante con negociaciones anteriores (México, Chile, EE. UU).

La negociación con la UE, con un único texto y con una sola voz, obliga a los centroamericanos a ponerse de acuerdo de previo, lo que puede ser un proceso complejo.

27. Véase: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Proyecto de Ley, Expediente 15776. *Aprobación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Republicas de Costa Rica. EL Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte.*

La desviación de la atención de la UE por su carácter “federal” y por encontrarse involucrada en negociaciones simultáneas, puede transformarse también en un escollo importante.

Igualmente, debe tomarse en cuenta la tendencia de la UE a negociar desgravaciones lentas. La negociación de los subsidios agrícolas será difícil, pues existe un mayor traslapo entre sus productos subsidiados y los nuestros, que con los de EE.UU. El tema de las exclusiones será particularmente importante en lo que respecta al banano.

III. Tres escenarios

Con fundamento en las condiciones del contexto y la interacción de las percepciones recíprocas, se elaboran escenarios posibles para la negociación de los acuerdos. A efectos de su elaboración, se discuten resultados ideales en torno a los tres pilares de la negociación (cooperación, comercio y diálogo político).

a) *Pesimista*

1. Las negociaciones comerciales alcanzan acuerdos de inferior calidad a los del CAFTA y/o Costa Rica rechaza la aprobación del CAFTA.
2. Dadas las contradicciones del escenario europeo, Bruselas no logra recursos suficientes para la cooperación hacia Centroamérica, como consecuencia de dificultades para elaborar una política exterior común y ante las presiones de los países recién incorporados a la UE para que se destinen más recursos al desarrollo, así como por el desinterés de los nuevos socios en una zona que no reviste particular importancia para estos. La cooperación disminuye o se mantiene en el estado actual.
3. El diálogo político no avanza como consecuencia de un reforzamiento de la disciplina geopolítica en la región ante la aparición de nuevos retos para la política estadounidense (populismo radical) y la asociación de algunos actores centroamericanos con adversarios extrarregionales (Irán), la potencia hegemónica se retira de otras zonas del mundo y reafirma su primacía política en su zona de influencia más inmediata, con exclusión de otros actores.

b) Optimista

1. Los negociadores centroamericanos van más allá del CAFTA y de la Unión Aduanera y obtienen que cese la protección al banano de los países de ACP, la UE cede en sus intereses defensivos en materia agrícola.
2. Aumentan los recursos para la cooperación de una manera significativa. Convencidos los europeos de que el efecto vitrina del experimento centroamericano puede redundar en una percepción más positiva de sus capacidades como potencia global, la negociación con Centroamérica se pone en primer lugar, pensando en intereses estratégicos de largo plazo.
3. El diálogo político se proyecta en el contexto de un mundo crecientemente multipolar y CA se convence de la importancia de la diversificación de sus relaciones políticas, orientándose hacia el apoyo de políticas multilaterales y no al seguidismo con el unilateralismo. Se logra también integrar la voluntad política de los *USAmericanos*, demostrándoles la funcionalidad del eje trasatlántico con América Latina incorporada y reasegurándoles que la presencia europea es competencia y no rivalidad.

c) Probable

1. En el campo comercial, se logra incorporar CAFTA como piso de la negociación, adicionándole la unión aduanera.
2. La cooperación se logra mantener en los mismos niveles actuales, con recursos adicionales en el campo de la cooperación contra catástrofes y sobre tráfico de drogas ilícitas.
3. El diálogo político avanza, reconociendo las realidades geopolíticas y la funcionalidad de la presencia europea como mecanismo complementario en la resolución de conflictos subregionales. Actores europeos y centroamericanos reafirman su compromiso con los procesos de consolidación democrática y se abren a procesos de modernización y apertura de las instituciones democráticas.

... una mirada desde Europa

Visión desde España de las Relaciones de Región a Región

Javier Sandomingo, España

Es difícil dar la visión europea ya que Europa es cada vez más complicada. Por favor, tomen lo que yo pueda decir, con cierta reserva, como la opinión española sobre el tema que estamos discutiendo.

El Interés Europeo.

Querría empezar por señalar cuál es el principal interés de la Unión Europea, por lo menos visto desde España, en un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Éste tiene que ver con la política y la forma de relación que Europa ha tenido con Centroamérica desde hace más de 20 años. Al fin y al cabo, el diálogo político empezó en San José a inicios de los ochentas, incluso antes de que España fuese miembro de la Unión Europea. Las actividades de cooperación de la Unión Europea en América Central también se remontan a esas fechas.

El interés de la Unión Europea por plasmar su relación en un acuerdo, tiene la novedad del instrumento, tiene la novedad del acuerdo, tiene la novedad de que, además de los elementos comerciales, viene de políticas que se han practicado durante mucho tiempo y cuyos objetivos fundamentales son dos. El primero, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la región, convertir en estable una paz, que como decía Constantino Urcuyo, después de tantos años sigue siendo relativamente inestable. El segundo, lograr que las oportunidades en todos los terrenos, sean mayores y no se limiten a las mantenidas históricamente entre Centroamérica y los Estados Unidos.

Nos gustaría, en la perspectiva española, que el Acuerdo contribuyese a aumentar lo que Urcuyo llamaba, “el margen de maniobra internacional de América Central”. Nosotros tenemos motivos para estar muy contentos con nuestro modelo de integración. Nos ha ido muy bien a todos, especialmente a los españoles. Consecuentemente lo queremos para los demás. Queremos promocionar el modelo porque creemos que sería

bueno para todo el mundo. A nosotros el modelo de integración de la Unión Europea nos ha permitido consolidar un modelo político democrático que no fue siempre el imperante.

Nos gustaría también que otras regiones del mundo puedan aprovechar los resultados que el modelo de integración europea ha tenido en el terreno social. Constantino Urcuyo habló del concepto de cohesión y no necesito decir lo que eso ha supuesto para países como España, por que está a la vista. Como la integración es un modelo que ha resultado bien, queremos trasladar esta experiencia positiva a otras regiones, de modo que en la medida de lo posible, impulse o fomente procesos similares.

Es verdad que la UE no ha tenido grandes éxitos, ni en la promoción de modelos de integración, ni en la negociación de acuerdos de asociación con esquemas de integración en desarrollo. Con MERCOSUR llevamos años de estancamiento y este fracaso, más las dificultades para abrir una negociación similar con la comunidad andina, han abierto en la Unión Europea, un debate –de momento tímido y relativamente soterrado– sobre la conveniencia de mantener este enfoque multilateral, según el cual, la Unión Europea como proceso de integración, negocia con procesos de integración; o si por el contrario, debemos abrir negociaciones bilaterales con los países que estén listos, que quieran y que reúnan las condiciones para negociaciones de este tipo.

La Unión Europea ha tenido éxitos en la negociación de acuerdos de asociación en el área latinoamericana, utilizando el enfoque bilateral. Los acuerdos con México y con Chile son un ejemplo. Si nos va bien en el acuerdo con América Central, se reforzará la idea de que la Unión debe negociar de proceso de integración a proceso de integración y así reservar, el enfoque y la aproximación bilateral, para cuando la multilateral sea realmente imposible.

Tenemos también intereses comerciales en nuestra relación con América Central. Es un mercado relativamente pequeño, pero dista mucho de ser un mercado despreciable, sobre todo si avanza la integración. Aunque la integración política y la institucional tienen dificultades, hay ya esbozos de arreglo, no tanto en el terreno económico como en el empresarial. Las empresas más importantes de la región empiezan a comportarse como empresas centroamericanas y no como empresas nacionales. Desde luego, la perspectiva de un mercado centroamericano unido es un atractivo para la Unión.

Tanto en el terreno comercial como en general, podemos contribuir con un acuerdo comercial razonable, aunque como decía con toda razón Urcuyo, tendrá necesariamente un cierto componente defensivo. Podemos contribuir a que la región deje de tener una excesiva dependencia de los Estados Unidos en el terreno comercial.

En relación con la supuesta crisis de la Unión Europea, a mí me gustaría que todas las crisis fueran como ésta. Es cierto que hay un montón de dificultades pero francamente me parece, que el término que a veces usamos de crisis para describir la situación actual de la Unión Europea, es innecesariamente catastrófico. Pero en fin, una de las dificultades en las que estamos, tiene que ver con la definición y el avance en la construcción de una política exterior común tras el duro golpe del rechazo del tratado.

Si concluimos un acuerdo de asociación estratégica con América Central, será un logro importante en lo que podemos considerar como política exterior común de la Unión. La realidad de la Unión Europea siempre se ha construido a partir de hechos, más que de ideas; a partir de logros aparentemente modestos, más que de grandes construcciones ideológicas. Una forma de avanzar en la comprensión de una política exterior común es con medidas y acuerdos, y avanzando en hitos que plasman la voluntad de tener una política exterior común.

El enfoque de la Unión por el momento, con las excepciones de México y Chile que se explican con mucha facilidad, es de crear relaciones entre mecanismos subregionales de integración en Latinoamérica y la Unión Europea. Pero la verdad es que en España nos preocupa enormemente la percepción del riesgo de fragmentación de la unidad de América Latina o de la visión de América Latina unida –que por otra parte no existe nada más que en el nivel teórico–. Hay muchas líneas de fracturas; unas son horizontales, otras son verticales, otras tienen que ver con ideologías. Hay fracturas de todo tipo, pero hay una clarísima que es norte y sur.

En el caso latinoamericano, nosotros no queremos, con una política de relación entre mecanismos de integración, contribuir a esa fragmentación. Por ello, vemos con enorme simpatía y satisfacción aquellas iniciativas que trabajan para trascender esas líneas de fractura y en particular, la norte-sur.

Nos interesa, en gran medida, la extensión del Plan Puebla Panamá para la participación de Colombia. Nos parece importantísimo que todos con-

tribuyamos a desarrollar el mecanismo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este está sometido a enormes críticas pero creemos que puede contribuir a evitar una eventual y definitiva fragmentación de la región latinoamericana.

Sobre China.

Nosotros no percibimos a China como competidor en América Latina y por supuesto, tampoco en Centroamérica. Es verdad que desarrollan una ofensiva y que intentan sacar a Taiwán del escenario y ocupar su lugar, pero de momento en América Central han tenido éxito solo en Costa Rica. La relación está comenzando y me parece que es pronto para decir lo que puede dar de sí. En el caso español –no puedo hablar por toda Europa– China no trabaja en las mismas áreas que nosotros, por decirlo de alguna manera. Nuestra relación con América Latina, por una mezcla de suerte y de desgracia, en este momento está muy centrada en el nivel de inversiones españolas en la región. China no invierte, China compra materias primas sobre todo en el sur y en otros casos, crea enormes problemas poniendo en peligro las maquilas locales, como es en el caso de México. Pero no invierte. No sabemos si su interés en las materias primas latinoamericanas será a medio, corto o largo plazo. Probablemente será a largo si el proceso de crecimiento económico chino continúa al ritmo que ha venido teniendo en estos últimos años. De modo que nosotros, por lo menos desde la perspectiva española, vemos a China como un actor más en la región. Si acaso, lo vemos como un complemento de nuestra presencia. No se cómo lo verán los norteamericanos desde el punto de vista de la seguridad, pero desde nuestro punto de vista no creemos que China, en este momento tenga la intención de utilizar ni a América Central ni a América Latina como un instrumento de confrontación estratégica con los Estados Unidos.

Sobre el tema de los Populismos.

A éstos se les puede llamar de muchas maneras. Quizá sería mejor si no existieran pero desde nuestro punto de vista, tampoco son el fin del mundo. Son opciones que han sido decididas libremente por una serie de cuerpos electorales. Pueden ser revertidas por la misma vía que fueron elegidos o por otras. No sé por qué dependiendo de quién gane las elecciones se le atribuyen intenciones de quedarse para siempre en el poder, cuando en realidad supongo que cualquier gobernante electo lo que querría es quedarse para siempre. A Chávez le gustaría estar toda la

vida pero estoy convencido que no estará, y me da la impresión de que acaso no tarde demasiado en dejar el poder y por supuesto no hará falta, como creen algunos al norte de la región, organizar golpes de Estado para que lo deje.

Es verdad que existen diferentes intereses en la Unión Europea. Es verdad también que la agenda latinoamericana de la Unión Europea es débil e incluso pobre pero no creemos que nada de esto vaya a ser un obstáculo serio a la hora de la negociación. En primer lugar, una vez que se adopte el mandato negociador y la decisión de negociar, el peso de la negociación no recae sobre los estados miembros. Los países que podrían tener alguna mayor capacidad de influencia sobre lo que pueda hacer o dejar de hacer la Comisión, son los países más grandes, la mayor parte de los cuales tienen un interés activo, quizás no tan grande como desearíamos, pero sí un interés en la relación con América Latina. Más bien, esperamos que un exitoso acuerdo entre América Central y la Unión Europea contribuya a impulsar la agenda latinoamericana de la Unión Europea y a revivir el interés que América Latina pueda despertar en ella pues hay que reconocer que estamos en uno de los momentos más bajos que cualquiera de nosotros puede recordar. Me parece, al mismo tiempo, que tampoco es enorme el interés que hay en América Latina por Europa pero también confiamos en que a partir de este acuerdo y de las negociaciones que implica, el interés común podría aumentar.

Sobre Irán.

Desde nuestro punto de vista, esto es coyuntural. Puede acabar siendo estructural pero no sabemos muy bien cómo va a evolucionar. Es cierto que el gobierno iraní está poniendo mucho interés en su relación con Venezuela, con Bolivia e incluso con Nicaragua, pero curiosamente Cuba se mantiene al margen de este “coqueteo” entre Irán y el continente. Creemos que la influencia que Cuba pueda tener en cómo evolucionan las relaciones entre Irán y América Latina es más importante que la cercanía entre Irán y otros países.

Sobre los Escenarios.

Soy de naturaleza optimista. Creo que efectivamente podemos excluir el escenario pesimista y que el resultado final de todo esto será un escenario mixto entre los escenarios optimista y probable que nos diseñó Constantino Urcuyo. Además, como suele ocurrir en todo lo que hace la Unión Europea, tendrá un potencial de desarrollo y de crecimiento

que sin duda permitirá ir mucho más allá de lo que diga en un primer momento la letra del acuerdo. Al final, esa es la historia de la Unión Europea. Es ir siempre más allá de lo que parece que se puede ir y más allá de lo que parece.

Sobre las Relaciones de La Unión Europea con América Latina y Centroamérica¹

José Javier J. Fernández Fernández,² España

Mi enhorabuena por la organización de esta actividad y muchas gracias por su gentil invitación. También, me gustaría contribuir, en la medida de mis modestas posibilidades, al éxito de este Encuentro, a partir de una visión propia, que en definitiva es el resultado de mi ya larga colaboración en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, con distintos grupos políticos, presidencias, ponencias y culturas políticas nacionales.

Sobre la aspiración global de la Unión y su apuesta por un mundo multipolar

Me gustaría aportar para destacar la aspiración global de la Unión y su apuesta por un mundo multipolar, tal y como aparece recogida en la Estrategia Europea de Seguridad presentada por el Alto Representante de la Unión, Javier Solana. Lo haré a partir de una serie de realidades concretas y de datos que prueban claramente que no estamos únicamente ante una cuestión de autopercepción.

En efecto, es un hecho que se trata de una Unión que, según datos del FMI, produjo en 2005 más del 20% del producto interno bruto (PIB) mundial; es el bloque comercial más grande del mundo, pues representa la quinta parte del comercio internacional (en datos de 2004, en cuyo año era el segundo exportador –con un 17,7% del total– tras los EE. UU., y el primer importador –con un 18%– por delante de los EE. UU.); proporciona más de la mitad del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo;

1. Contribución personal al Encuentro del Círculo de Copán en la SEGIB (Madrid), los días 10 y 11 de octubre del 2007.

2. Administrador Principal en la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. La presente contribución representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo en cuanto Institución. Correo: josejavier.fernandez@europarl.europa.eu

aporta el 40% del presupuesto de Naciones Unidas; ha firmado acuerdos de diverso tipo con más de 120 países y cuenta, además, con una red de 127 delegaciones de la Comisión Europea; sin duda uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados del mundo. Por referirnos al estratégico Canal de Panamá, por ejemplo, baste con constatar que la Unión Europea fleta muchos de los barcos y mercancías que por él transitan por su condición de primera potencia comercial mundial.

Dejando de lado consideraciones de carácter estratégico y sin discutir ahora el carácter de hiperpotencia de los Estados Unidos, conviene reiterar que la apuesta por un mundo multipolar y la aspiración global de la Unión, provienen, no de una mera autopercepción, sino que se fundamentan en bases sólidas.

Me ha gustado el planteamiento de Constantino Urcuyo, quien, con su documento sobre la visión estratégica de las relaciones, ha puesto sobre la mesa todas las piezas del rompecabezas. Lo que pasa es que ahora nos toca armarlo y a ello deberían ayudar, los datos estadísticos ya mencionados. Para empezar, ponen de relieve que la Unión Europea (UE), considerada en su conjunto, dispone de una potencialidad de hecho para pesar decisivamente en la esfera de internacionalidad, mientras que ninguno de sus países individualmente considerados, ni siquiera Alemania como gran potencia económica, ni tampoco el Reino Unido ni Francia, a pesar de sus arsenales nucleares, tienen la capacidad para mantener aspiraciones globales. Es la pertenencia a la Unión lo que les hace fuertes, a estos tres y a los restantes Estados Miembros. Precisamente, uno de los temas pendientes dentro de la Unión es el verdadero papel que deben jugar sus miembros permanentes dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Sobre la acción exterior de la Unión Europea y su política exterior y de seguridad común

Me gustó la referencia del Vicepresidente Stein al tema de la balcanización. Es este uno de los problemas más acuciantes que seguimos teniendo dentro de la propia Unión: articular unas relaciones normalizadas con Serbia; buscar una solución aceptable para todas las partes en el tema de Kosovo, etcétera. Los temas están ahí; los problemas subsisten, pero creo que lo menos que puede decirse es que la Unión Europea ofrece el marco adecuado para su discusión y solución, al tiempo que ha situado a sus Estados Miembros en una posición privilegiada dentro del contexto global. En este sentido, estimo interesante clarificar las frecuentes

referencias a la distinción “soft powers” *versus* “hard powers” al referirse a las opciones e instrumentos al alcance de la Unión, y por tanto de su capacidad de influencia.

Creo por ello necesario distinguir, por un lado, entre la Acción Exterior de la Unión (esto es, su política comercial común; su cooperación al desarrollo; los aspectos exteriores de sus políticas monetarias, de investigación y del medio ambiente; los acuerdos internacionales derivados de otras políticas comunitarias como pesca, agricultura y transporte, y los aspectos internacionales en materia de justicia y asuntos de interior) y, por otro lado, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que aún formando parte de aquella, dispone de un alcance y efectividad muy inferiores. Ninguna diferenciación más elocuente que la que cabe hacer en términos presupuestarios. En efecto, con un presupuesto total para el año 2007 de 115.500 millones de euros en créditos de pago (lo que supone apenas el 0,99% de la renta nacional bruta comunitaria [RNB]), la UE dedica al conjunto de su acción exterior 7.350 millones de euros, pero solo 159,2 millones de euros para la PESC, que, por otra parte, suponen una subida considerable respecto de años anteriores. Por lo tanto, adecuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión –hoy por hoy, tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo están en términos presupuestarios– se ha convertido en una necesidad insoslayable y en el único modo de que la Unión pueda finalmente hablar con una sola voz en el escenario internacional. Por otra parte, compárese el raquítico 1% escaso que la UE dedica de su RNB para el presupuesto común, con el 20% de la RNB que EE. UU. destina a su presupuesto federal y podremos hacernos una idea de las verdaderas ambiciones de cada cual. Esto resume bien el momento en que estamos, con una Unión cuyo presupuesto apenas alcanza el 1% de su RNB, pero que, aún así, tiene aspiraciones globales.

Por supuesto que queda mucho por hacer. No obstante, bien pudiera concluirse en este estadio que, en líneas generales, allá donde confluyen sus distintas competencias y atribuciones junto con los mecanismos adecuados (políticas comunes o concurrentes), la acción exterior de la Unión es, ciertamente, efectiva e influyente (como lo prueba su política comercial común o la de cooperación al desarrollo). A la inversa, ahí donde no se ha producido todavía una verdadera integración, ahí donde subsiste todavía la entelequia de la soberanía nacional (como en caso de la política exterior y la PESC), la Unión Europea no existe o existe muy poco (y desde luego sus Estados Miembros aún menos).

Sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y Centroamérica

Resulta evidente la debilidad de la agenda latinoamericana de la Unión, particularmente en lo que se refiere a las relaciones con Centroamérica. Ello resulta tanto más de lamentar cuanto que va a contracorriente de la proclamada aspiración global de la Unión y de su apuesta por un mundo multipolar, referidas más arriba. Sin duda, los progresos realizados en el marco del “Diálogo ministerial de San José”, iniciado entre la Unión Europea y América Central en septiembre de 1984, han constituido por mucho tiempo uno de los mayores éxitos obtenidos por la Unión Europea en materia de política exterior, que sería irresponsable e insensato abandonar. Especialmente ahora, en unos momentos en los que la Unión Europea parece ir tomando cada vez mayor conciencia del papel que le corresponde como emergente potencia con intereses globales.

Cuando todavía no existía la actual PESC, la contribución de la Unión a la pacificación del Istmo y a la puesta en marcha del Proceso de San José se configuró como uno de los escasos éxitos, en términos de autonomía, de la antigua Cooperación Política Europea. Por primera vez, la Unión Europea marcó un camino aparte de EE. UU. De entre todas las razones que se esgrimieron en su día para justificarlo, recordaré las expresadas por algunos de los protagonistas europeos del momento, como los ministros de Asuntos Exteriores español (el socialista Fernando Morán) y alemán (el demócrata-cristiano Alois Mertens); esto es, la determinación de Europa de no permitir a Estados Unidos arrogarse la representación exclusiva de los intereses de Occidente; la eventualidad de que Europa pudiera verse afectada por el despliegue militar realizado en aquel entonces por Estados Unidos en Centroamérica en uno de los momentos álgidos de la Guerra Fría provocado por la denominada “crisis de los misiles” tras el despliegue de los misiles SS-20 y *Pershing II* en Europa; la posibilidad de que la política de EE. UU. hacia la región culminara incluso con su intervención directa una vez más; en fin, la determinación europea de sustituir el tradicional apoyo a las diversas elites de la región, característico del enfoque de EE. UU., por la promoción de valores genuinamente occidentales y por tanto europeos, como los de democracia, Estado de Derecho y justicia social. Seguramente, junto a todas estas razones oficiales, jugaron también su papel toda una serie de diversas consideraciones: necesidad de contrarrestar el desfavorable impacto producido en toda América Latina y en la propia Centroamérica por el apoyo prestado por la CE al Reino Unido en la guerra de las Malvinas de 1982 contra Argentina; o las consecuencias de la tercera

ampliación de la Comunidad Europea que, por un lado, dejó con ella de mirar casi exclusivamente hacia Europa Central y del Norte y, por otro, aportó, de la mano de España y Portugal, un interés mucho mayor por unas relaciones estables con América Latina.

Pues bien, a pesar de antecedentes tan esperanzadores, lo cierto es que América Latina en general y Centroamérica en particular, ocupan hoy un lugar menor en las relaciones exteriores de la Unión. Ciertamente que alguno de los elementos antes referidos siguen subsistiendo, sobre todo el apoyo a los procesos de integración en la región y a la consolidación del Estado de derecho en los diversos países. Sin embargo, la debilidad de las relaciones actuales resulta manifiesta. Algunos, han tenido a bien clarificar este punto, yo diría que de manera sumamente elegante y muy piadosa. Baste con añadir que, entre los años 1996 y 2006 no hubo un solo documento estratégico de la Comisión Europea hasta la comunicación para la Cumbre de Viena de mayo de 2006, preparada precisamente de forma exhaustiva por el propio profesor Sanahuja con la ayuda de más de 200 colaboradores de ambos lados del Atlántico. Sin duda, la anterior Comisión provocó un estancamiento en las relaciones entre ambas partes, que apenas si se mantuvieron en sus aspectos políticos y de cooperación al desarrollo, para acabar bloqueándose en su vertiente económica y comercial, como consecuencia de la apuesta exclusiva por parte del anterior Comisario Lamy, por el marco multilateral de la Ronda de Doha, paralizada por otras diversas razones. Ahora bien, creo necesario señalar que esta situación cambió notablemente tras la llegada de la Comisaria Benita Ferrero-Waldner quien, en línea con el papel tradicional de la Comisión Europea en cuanto motor de las relaciones, ha dado un impulso político muy fuerte a la intensificación de las relaciones UE-ALC. Muchas cosas quedan por hacer; sin embargo, la Cumbre de Viena significó, sin duda, un modesto paso adelante, pero aún cuando el nuevo concepto de Asociación Estratégica Birregional ha superado ampliamente esa visión de la década de los 80 a la que antes se aludió, lo cierto es que el “Proceso de San José” sigue hoy en estado tan mortecino como lo estaba hace seis años. La participación por parte de la Unión tiene lugar a nivel de troika y, tanto el contenido de su agenda como el nivel de las discusiones, dejan mucho que desear. Y otro tanto cabe decir en relación con el Grupo de Río.

En definitiva, tras haber jugado un papel decisivo en el proceso de pacificación y democratización del Istmo en los años 80, la influencia política de la Unión en la región está en franco retroceso, y el peso de la Unión como socio comercial de la región ha disminuido también; ello, a

pesar del tratamiento preferencial unilateral otorgado por la UE mediante su Sistema de Preferencias Generalizadas. En mi opinión, solo la celebración de un ambicioso Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica podría contribuir a revertir aceptablemente esta tendencia.

Sobre el apoyo a los procesos de integración regional y la celebración del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica

El Parlamento Europeo viene pidiendo la celebración de dicho Acuerdo de Asociación desde noviembre del año 2001, cuando lo propuso para la II Cumbre UE-ALC, Madrid, 2002. Posteriormente, reiteró su propuesta en numerosas ocasiones, la última, en abril de 2006, en vísperas de la IV Cumbre de Viena. Ya en 2001 se arguyeron los beneficios que, más allá del aspecto comercial, se derivarían para las dos partes desde la óptica de la integración. Lo mismo que en relación con la conclusión del Acuerdo UE-MERCOSUR. Contra el parecer del Parlamento Europeo, partidario de concluir este último lo antes posible, aunque solo fuera por tratar de convertir MERCOSUR y sus países miembros en aliados en el contexto de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la óptica puramente multilateral en favor de la OMC, preconizada por el entonces todopoderoso Comisario Lamy, en perjuicio de un doble enfoque multilateral-regional compatibles, significó en la práctica convertir MERCOSUR y a sus integrantes en miembros destacados del Grupo de los 20; sin duda, bien situados frente a EE. UU. y a la propia Unión.

Peor aún, no son pocos los que últimamente, en entornos académicos dentro y fuera de la propia Unión, preconizan superar el enfoque integracionista y el apoyo a los procesos de integración que durante tantos años se ha mantenido desde las instituciones europeas, para potenciar todavía más el enfoque bilateral. Sobre la base de postulados hegemónicos y librecambistas, revestidos de un lenguaje tecnocrático “bric”, en virtud del cual solo los países supuestamente “relevantes” en términos geopolíticos, estratégicos, demográficos y económicos deben contar en las relaciones internacionales, se espera de la Unión, un exitoso proceso de integración, que abjure de su naturaleza y pase a comportarse como un gran Estado. Algo que se puede comprender desde una óptica puramente bilateral, en las relaciones de Estado a Estado, pero que ya sabemos desde el siglo XIX, hacia donde conduce: a una política de alianzas que acaba sirviendo de abono para rivalidades y conflictos de todo tipo.

Así, con una contumacia digna de mejor causa, vuelve a surgir dentro de Europa este debate, que implica en el fondo el olvido de los beneficios de una Unión que nació precisamente sobre los rescoldos de las políticas hegemónicas de siglos pasados. Es como si de golpe volviera a plantearse nuevamente en Alemania, sin duda el más fuerte de los socios, la conveniencia de tratar de buscar de nuevo una Europa alemana en lugar de la actual Alemania europea. Corresponde a cada país y a cada bloque regional resolver, en su momento, la clase de país y de esquema regional que se persigue, pero, en definitiva, es la apuesta por la integración regional lo que los hace más fuertes a todos, puesto que, en última instancia, permite a los más grandes ejercer un liderazgo necesario que será aceptado por los restantes socios más pequeños, en la medida en que tiene en cuenta los intereses de todos ellos.

Sobre el modelo europeo de los Acuerdos de Asociación y el caso del Acuerdo con Centroamérica

El modelo de Acuerdo de Asociación que la Unión preconiza con Centroamérica se caracteriza por la tríada habitual de elementos, que configura una manera propia y más amplia de enfocar las relaciones con la región, y desde luego, mucho más ambiciosa que el enfoque puramente comercial y de creación de zonas de libre comercio que caracteriza el enfoque de EE. UU. En este sentido, lo que la Unión persigue con Centroamérica es celebrar un Acuerdo de Asociación amplio y equilibrado, basado en tres pilares: político e institucional; de cooperación; y comercial, incluida la creación de una zona de libre comercio. Naturalmente, todo ello teniendo en juego las asimetrías existentes. Ahora bien, la percepción centroamericana según Constantino Urcuyo parece ser: lo comercial primero, luego la cooperación y luego la política. Mucho cabría decir al respecto, pero resulta interesante observar que dicha percepción se ajusta perfectamente al modo en el que se ejercen en la práctica las competencias atribuidas a las instituciones de la Integración (en este caso de la Unión Europea). Es decir, ahí donde la transferencia de competencias hacia la Unión es total, como en el caso de la política comercial común, la confluencia del interés común y la efectividad de los organismos interesados se apropian literalmente de la agenda. Así, las negociaciones de los Acuerdos de Asociación, que en lo que se refiere a la parte europea deberían ver un claro predominio de los planteamientos más políticos de la Comisaria Benita Ferrero-Waldner y de su Dirección General de Relaciones Exteriores, en la práctica son protagonizadas a menudo por los planteamientos mucho más pragmáticos del Comisario Peter Mandelson y de su Dirección General de Comercio,

que son los que tienen en sus manos las competencias reales en materia de política comercial, puesto que las competencias de orden político siguen en manos del Consejo de la Unión, del Alto Representante para la PESC y, en última instancia, de los Estados Miembros. Y otro tanto cabe decir del Comisario Louis Michel y de su Dirección General de Desarrollo en relación con su limitado peso específico en las negociaciones del Acuerdo de Asociación al que nos referimos. De hecho, se trata de una falsa percepción, pues son claramente mayoritarias las posiciones políticas de quienes consideran que Centroamérica es mucho más que libre comercio y que, si algún sentido tiene un acuerdo de estas características con un bloque regional que al fin y al cabo apenas supone el 0,6% de las exportaciones de la Unión, es precisamente en razón de las aspiraciones globales de la Unión y de la promoción de sus valores y la defensa de sus intereses de todo tipo en la región.

Precisamente en el plano político, el futuro Acuerdo debe situar a ambas partes en condiciones de abordar, de forma efectiva y conjunta, temas como los citados en el documento de estrategia antes citado, y que van desde la cuestión nuclear iraní al clarísimo interés estratégico chino en acceder a las vías de comunicación y a los suministros de materias primas de los demás países. Son estos y muchos otros y graves problemas políticos los que deben pasar a integrar la agenda política del futuro Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. El marco adecuado para la acción conjunta es amplio, y va desde los pasillos de Naciones Unidas, a la adopción de posiciones comunes en organizaciones internacionales, el Proceso de San José, las reuniones del Grupo de Río (que por cierto debe superar también su actual condición de foro político declarativo y adoptar un carácter más decisorio), o las propias cumbres.

Ha de reconocerse pues que son las vertientes política y de cooperación al desarrollo del futuro Acuerdo de Asociación las que habrá que pensar en desarrollar especialmente para dar a las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica una marca propia y ambiciosa que la distinga del puro enfoque librecambista ejemplificado en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). Personalmente, no dudo en sostener el escenario optimista de entre los tres propuestos en el documento de base; esto es, no me cabe duda que la acción combinada de todos los actores conducirá a un Acuerdo de Asociación que incluirá acuerdos comerciales de calidad superior a los del CAFTA, aumentará significativamente los recursos para la cooperación al desarrollo y conferirá a ambas partes un mayor protagonismo, en términos de influencia mutua y de diálogo político.

Pero no hay que engañarse; para llegar a ello habrá que negociar y trabajar duramente. El Parlamento Europeo, a la vez prestigiosa institución europea y abogada tradicional de los socios latinoamericanos en general y centroamericanos en particular, será una vez más un aliado sólido pero exigente. Con sus competencias y facultades acrecentadas, tras la entrada en vigor del futuro Tratado de Reforma, dispondrá de cartas importantísimas a la hora de dar el visto bueno al futuro Acuerdo de Asociación. Conviene pues que, ya desde ahora, los negociadores de ambas partes presten cada vez más atención a sus pronunciamientos y recomendaciones a la Comisión Europea y al Consejo de la Unión. Y otro tanto cabe decir de las resoluciones y puntos de vista elaborados de forma conjunta por los parlamentarios de ambos lados del Atlántico en el contexto de los trabajos de la nueva Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, constituida en noviembre de 2006 como realización concreta de la anterior Cumbre de Viena. Pero esta es ya otra historia sobre la que habrá que volver algún día.

*Síntesis de intercambio
entre participantes*

Mimi Prado, Círculo de Copán, Costa Rica

Frente al reto que implica el Acuerdo de Asociación con Europa, realizamos un encuentro para tratar predominantemente el tema de la cohesión social, el 6 de octubre del 2006, en San José, con participación de autoridades europeas y centroamericanas del sector político, empresarial, académico y de las organizaciones sociales encargadas de negociar el proceso de los diálogos.

El Círculo de Copán es un grupo de pensamiento estratégico que nace hace más de 15 años, al comienzo en reuniones muy discretas para impulsar algunas acciones específicas en aquella Centroamérica convulsa, todavía en guerra o en la posguerra, que favorecieron el desarrollo democrático y el proceso de integración de Centroamérica. Terminamos siendo en los procesos de paz, un grupo que ya no conspiraba, sino que co-inspiraba en la búsqueda de políticas y acciones que favorecieran el desarrollo de Centroamérica.

El Círculo de Copán busca desarrollar una visión estratégica para la región que concilie las metas y políticas nacionales con las regionales, partiendo del concepto del desarrollo humano sostenible, la cohesión social, y el desarrollo de la institucionalidad de la integración centroamericana que cobije a esa gran patria Centroamericana.

El Encuentro ahora en Madrid, no busca informar con cifras sobre el estado de nuestra región, sino que ustedes, como europeos, conozcan mejor a la nueva Centroamérica y que juntos podamos apoyar su construcción.

La nueva Centroamérica significa cambio, en las relaciones de poder, en los actores, en la geopolítica en la que nos vemos inmersos, en las realidades y las aspiraciones que nos motivan. Buscamos con ustedes y con Europa un diálogo franco, académico, político, sin las ataduras de la representación oficial. Queremos que discutamos en conjunto el futuro Europa-Centroamérica y que construyamos una relación mucho más estrecha de cooperación entre nuestros mundos. De eso se trata esta reunión.

Queremos dialogar sobre las presentaciones formales que traemos. Queremos conocer la visión que tiene Europa sobre Centroamérica, abrir un debate y enriquecernos mutuamente.

Debo darle las gracias a la Unión Europea, a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), al Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA), a la Secretaría General de Integración Iberoamericana (SEGIB) y a la Fundación Carolina, que nos permiten hoy reunirnos en este diálogo franco. De alguna manera estamos también celebrando como centroamericanos los resultados del referendo en Costa Rica.

Tomás Abadía, España.

Un cordial saludo de Tomás Duplá, Director para América Latina de la Comisión Europea. El Sr. Duplá no ha podido venir pero me ha pedido que yo lo represente.

El escenario es positivo. Tenemos el resultado de un referendo en Costa Rica y se ha despejado esa incógnita, que era una sombra que asechaba al Acuerdo.

Tenemos con nosotros a Elmer Miranda que expresa el compromiso del gobierno de Panamá de estar integrado en este ejercicio. Necesitamos a Panamá, porque significa servicios, inversiones, intereses de la Unión Europea en una economía abierta y de la ampliación del Canal de Panamá, pero por encima de todo, porque reviste un acuerdo de una importancia política extraordinaria.

No se trata de que al comerciar el 0,4% con América Central el Acuerdo sea menos importante que MERCOSUR o América Andina. Este Acuerdo es importante porque Europa, con ese éxito que ha tenido en su proceso de integración regional, se asoma a un proceso con progresos espectaculares en las últimas dos décadas.

América Central, a pesar de los fenómenos de violencia, es una región que ha renovado democráticamente a sus líderes; que está creciendo aproximadamente alrededor del 8%; que desde el punto de vista geoestratégico y político tiene importancia para Europa porque tenemos temas de cooperación y de concertación política importantes, como lo son los asuntos sobre seguridad.

El tema de las maras impacta en Europa, y las inversiones europeas tendrán que encontrar un marco estable y que no implique un 5% de los costos a las empresas europeas, como es el caso cuando invierten en Asia. Así mismo, se tendrán que tratar los temas sobre derechos humanos, democracia, la buena gobernabilidad y el narcotráfico.

América Central, con relación a la Unión Aduanera, ha avanzado un 92 - 95%, aunque haya excepciones temporales, pero es un hecho más real que en el MERCOSUR. Necesitamos la Unión Aduanera para comprometer a la región en un mercado interno de libre circulación de bienes y servicios, con una armonización legislativa que no implique sobresaltos a los intereses europeos. Por ejemplo, cuando un exportador de Hamburgo envía la mercadería a Puerto Limón, y el importador está en Granada, Nicaragua, no debe encontrarse con la desagradable sorpresa de que tiene que pagar dobles derechos de aduana, con diferentes armonizaciones veterinarias o fitosanitarias o con reglamentos técnicos diferentes.

Requerimos un grado de armonización, que es lo mismo que vamos a dar a los Centroamericanos en Europa. Vamos a abrir a América Central el mercado más importante del mundo con 500 millones de habitantes. Tenemos el Producto Interno Bruto más importante del mundo. Somos el principal socio comercial del mundo en la OMC representando el 22% del comercio mundial y tenemos una renta per cápita de 30.000 euros. Esto gracias al mercado interno y la Unión Aduanera que perfeccionamos en el año 76, procesos que necesitan también desarrollarse en el caso de América Central.

Afortunadamente estamos en un momento muy positivo, la Comisaria Ferrero-Waldner, ha visitado la región asegurando nuestro compromiso político con la negociación, y buscando que nuestra cooperación en el periodo 2007-13 responda a los grandes desafíos de cohesión social.

La idea de la Comisión es concluir este Acuerdo en dos años. Ya tenemos el acuerdo de diálogo político y de cooperación que firmamos el 15 diciembre 2003, en la ciudad de Roma, y hay que actualizar los temas, como el de desarme y el de terrorismo. En el caso del capítulo de la cooperación vamos a tener que trabajar las modalidades de la negociación, con los organismos supranacionales como el SICA y la SIECA.

Con relación a la negociación económica y comercial, los únicos puntos difíciles son el tema del banano y el tema del azúcar. Sobre el primero, hemos dado un mensaje muy positivo. El día 9 de agosto la Comisión

Europea envió a los gobiernos de América Central y de América Andina nuestra rebaja de la tarifa única de entrada a la Unión Europea. Estamos dando una señal, pero no olvidemos que se va a negociar. Tarde o temprano se dará un acuerdo interno entre la Comisión Europea y entre España y Francia –que son los Estados miembros que están más involucrados con el tema del banano– y con los países de África, Caribe y el Pacífico para tratar de encontrar un equilibrio. Lo mismo ocurrirá con el azúcar, pero Centroamérica tiene poca capacidad de exportación de azúcar porque sus plantaciones no son del tamaño de las del Brasil.

Añado algunos comentarios sobre el tema del acuerdo de México y Chile. El acuerdo de México se produce después de que, en el año 1994, Estados Unidos, Canadá y México unen sus economías y en un solo año las exportaciones de la Unión Europea, pasan de 8.800 millones de euros en el 94 a 4.700 millones en el 95. Se redujeron en un ciento por ciento, en un solo año. México lógicamente ha intensificado su comercio con Estados Unidos. Este acuerdo que firmamos en el año 99, en el fondo lo que ha hecho es recuperar las exportaciones. Ahora se aproximan a 14 mil millones de euros, muy por debajo de nuestras posibilidades con México. Si hay un país en América Latina que conozca bien a la Unión Europea es Chile. Desde el 2002 tenemos un acuerdo que ha intensificado en un 55% las exportaciones de Chile a la Unión Europea y Europa es el principal inversor en Chile.

Con el MERCOSUR tuvimos un desencuentro por la política agrícola común en Europa e insatisfacción por la falta de oferta en servicios en compras gubernamentales por parte de Brasil y Argentina. América Central, tiene un grado de homogeneidad mucho mayor; un grado de armonización económica, comercial y aduanera que puede llevarnos a un escenario muy positivo y a tener éxito; éste podría extrapolarse a América Andina y a MERCOSUR. En relación a Panamá, ahora que ya han firmado el acuerdo de comercio con Estados Unidos, esperamos que se completen esos procesos internos de incorporación a Centroamérica con la ratificación del protocolo de Guatemala. La Comisaria Ferrero-Waldner ha dicho que estamos comprometidos con el desarrollo de Panamá; queremos contribuir a la financiación de la ampliación del Canal de Panamá; ya se han ofertado 800 mil millones de euros. Existe un texto consolidado para la Cumbre de Lisboa. La política exterior de seguridad y defensa común nos va a dar un fuerte empuje en el escenario internacional. La Unión Europea ahora es un “soft power”, pero muy posiblemente dentro de unos años seamos un “hard power” pero nunca vamos a tener un interés hegemónico en el mundo.

Nuestro interés en América Latina es simplemente por nuestros valores compartidos de defensa a la democracia. Inauguramos el principal diálogo político en la ciudad de San José en el año 84. Este ha sido el inspirador de todos los diálogos políticos que ha realizado la Unión Europea con terceros. Somos muy concretos. Pensamos en posicionar bien los intereses europeos. Pero, por encima de ellos, está la visión Europea de los procesos de integración regional. Tenemos una vocación de consolidar la paz y la estabilidad internacional. Creemos en un mundo multipolar en que Europa va a ocupar un papel importantísimo en las próximas décadas porque tenemos unos valores morales muy fuertes.

José Antonio Sanahuja, España.

Uno de los puntos medulares de la exposición del Dr. Urcuyo es el problema de las percepciones y visiones mutuas.

Lo que en ocasiones, nos pueden llevar a caer en un juego de espejos que deforman la visión que cada uno tiene del otro. Nuestro Instituto pudo comprobarlo hace dos años con un estudio que hicimos por encargo de la División de América Latina de la Comisión Europea sobre las relaciones Unión Europea-América Latina. Entrevistamos 260 actores de ambas regiones y nos encontramos con que efectivamente había un serio problema de conocimiento mutuo.

Algunos dicen, cuando se refieren a la percepción centroamericana y la percepción que los europeos tenemos de los centroamericanos. que la Unión Europea está anclada en una visión de los años ochenta de Centroamérica, en todo caso matizada por las urgencias de corto plazo, como pueden ser las derivadas de los desastres naturales, que en el imaginario colectivo europeo, se asocian a Centroamérica como lugar que sólo aparece en los medios cuando hay un huracán o un terremoto. No coincido con esa visión. Tengo la impresión que la visión europea está mucho más actualizada. Prueba de ello justamente es la propuesta europea y la demanda centroamericana de que se avance hacia un Acuerdo de Asociación, que hubiera sido impensable con una visión de los años ochenta. Quisiera recordar que la Unión Europea adapta su política hacia América Latina en el contexto de la posguerra fría, con el documento del año 1994, donde el Consejo define una política hacia la región, –permítanme la expresión– de “dos velocidades”, reservando los acuerdos más avanzados para los mercados emergentes: Chile, México y MERCOSUR, y dejando a Centroamérica y los países andinos, por su menor nivel de desarrollo, en una posición más rezagada dentro de este

modelo de dos velocidades, con acuerdos más limitados “de tercera generación” y las preferencias comerciales unilaterales y no recíprocas del SPC-drogas. Lo que se ha dado en los diez años posteriores ha sido un proceso muy interesante, en el que los centroamericanos, con el apoyo de algunos Estados miembros, entre ellos España, han pugnado por situar a Centroamérica en la “primera velocidad”. Este proceso culmina afortunadamente con la decisión, en la Cumbre de Guadalajara, de iniciar el proceso de evaluación conjunta, que en la Cumbre de Viena decide avanzar hacia el Acuerdo de Asociación. Este es un cambio importante y, si se ha tardado mucho en que se produjera, ha sido por la dificultad que ha supuesto el lanzamiento de la Ronda de Doha y la opción multilateral que muchos de los actores involucrados han adoptado en estos últimos años, lo que nos ha dificultado una relación intrarregional.

Existe un problema de conocimiento mutuo, de percepciones mutuas, pero de otra índole. Por parte de Europa, hay que asumir los cambios que se están produciendo en los modelos de integración en América Latina y en Centroamérica. Estaríamos ante un nuevo ciclo de la integración regional, donde cobran importancia políticas activas, lo que llamaríamos en la jerga académica la agenda de la integración positiva, la referida a la construcción de instituciones y la adopción, diseño y puesta en práctica de políticas comunes.

En este marco, ¿qué cuestiones claves están en la agenda para la negociación? En el año 1995, la Comisión Europea produjo una Comunicación sobre el apoyo de la Unión Europea a los procesos de integración regional que, a mi juicio, sigue teniendo validez en muchos aspectos y no solamente porque no se haya elaborado otro. Este comunicado establecía la promoción de un modelo de integración que combinara la liberalización comercial y la eficiencia económica que de ello se derivase, con la cohesión social. Mucho antes de que iniciáramos el debate birregional sobre cohesión social, ya esta idea estaba presente, como proyección del propio modelo europeo. Precisamente en esta negociación hay una oportunidad única para tratar de innovar y combinar ambas dimensiones: liberalización económica con cohesión social. Tenemos ya un debate muy importante sobre la cohesión social. Se está empezando a introducir este concepto en la práctica de la cooperación para el desarrollo.

Pero ¿cómo vincular la liberalización comercial con ese concepto? Una de las vías es adaptar la estrategia de cooperación regional 2007–2013 a las nuevas condiciones del Acuerdo de Asociación, para que, además de

la liberalización comercial, se disponga de una política de cooperación que promueva la transformación productiva, que enfrente los problemas de las asimetrías entre la Unión Europea y Centroamérica y en el interior de la propia Centroamérica y así vincular la integración que liberaliza mercados con la promoción de la cohesión social. Esta no es una visión de los ochentas. Es una visión muy actualizada por parte de Europa y una oportunidad para innovar y desarrollar un nuevo modelo que, probablemente, arrojaría lecciones para enfrentar otros procesos de Acuerdo de Asociación con los países andinos y el MERCOSUR.

Elmer Miranda, Círculo de Copán, Panamá.

Panamá, tanto como país como por su posición, genera algún nivel de incertidumbre, sobre todo a nivel de las percepciones.

Panamá, después del año 99, cuando recupera el control del Canal de Panamá, ha venido pasando por un proceso que, desde la perspectiva económica, se podría calificar como especialización. Esto ha generado temores, algunos fundados en sectores económicos a lo interno del país que no han sido capaces de aprovechar esta especialización y que han estado históricamente enfocados en el pequeño mercado interno de Panamá. Me refiero al sector industrial y al sector agropecuario del país.

La perspectiva del Acuerdo de Asociación hace más viable la integración con Centroamérica en la opinión pública panameña. Tradicionalmente, por razones históricas y culturales, la formación de la nacionalidad panameña, estuvo más vinculada a los países andinos que a los Centroamericanos. De hecho, nos consideramos un país bolivariano más que un país centroamericano y cuando se habla del Istmo nos referimos a Centroamérica y Panamá.

La perspectiva del Acuerdo de Asociación, nos hace retomar y estudiar las posibilidades de integración de Panamá a Centroamérica, lo que distorsiona un poco las cosas, porque estaríamos tomando una decisión quizás por las razones equivocadas. Sin embargo, hemos hecho el análisis de la situación a nivel de gobierno y hemos tomado la decisión. Por cuestiones culturales e históricas hay que desarrollar un proceso para que la opinión pública en el país tome conciencia clara. Al al mismo tiempo, esperamos que Centroamérica valore el ingreso de Panamá a la integración económica de Centroamérica. Percibimos que la presencia de Panamá, incluso sin necesidad de un acuerdo, ha sido desaprovechada por Centroamérica con relación a las ventajas del incremento de competitividad que Panamá

ofrece. Esto ha sido muy bien aprovechado por empresas de Asia en el uso de la plataforma logística de Panamá.

Todavía vemos en países vecinos, esfuerzos importantes para aprovechar la condición bioceánica de la región y hacer lo mismo que Panamá. Estos esfuerzos deberían concebirse como complemento de lo que ya se hace en Panamá. En este sentido, considero que es muy importante que en Centroamérica entendamos esa complementariedad que representa una economía como la panameña, y que el desarrollo de las capacidades productivas de Centroamérica, se apoyen en las capacidades logísticas de Panamá para participar en el mercado, no sólo el europeo, sino en cualquier otro mercado.

Si uno revisa la historia de Panamá, esa bioceanidad sirvió para integrar el territorio norteamericano en el siglo XIX. Sin embargo, no ha sido aprovechada en términos generales por América Latina ni en términos particulares por Centroamérica para vincularse a los mercados mundiales.

En una reunión del Foro de Cooperación de Asia del Este-América Latina, la percepción que tenía el grupo latinoamericano era de desvinculación con Asia del Pacífico y del Este. Les mostré un mapa para ver la profusión de rutas entre Panamá y Asia del Este. Lo que quise señalar es que América Latina no está desvinculada de Asia del Este sino más bien que América Latina está desvinculada de Panamá. Curiosamente, el cabotaje o la navegación de corta distancia entre Centroamérica y Panamá no existe. Los centroamericanos están tratando de desarrollar vínculos hacia el Asia Pacífico, vínculos hacia Europa, vínculos hacia los Estados Unidos, cuando organizaciones –como la COCATRA–, han demostrado que enviar un contenedor de Centroamérica a Miami es más barato si se envía de Centroamérica a Panamá y de Panamá a Miami, que aviarlo directamente.

Esa especialización económica que ha tenido Panamá, nos ha dado en los últimos cuatro años un crecimiento de alrededor del 8%, y este año se espera sea de un 10%. Cuando las cosas andan bien, se pueden tomar decisiones que pudieran tener oposición en el contexto político. Sin embargo, este es un buen momento para plantear el ingreso al sistema de integración centroamericano. Nosotros, como país, vamos a estar en la negociación; probablemente no en la primera ronda de manera activa, pero la política le impone a los tiempos lo que debe ser y no lo que desearía que fuera.

El acuerdo con la Unión Europea va a generar en América Central esta visión diversificada de lo que son las relaciones y las oportunidades en el contexto actual globalizado. La presencia de Estados Unidos es muy importante, pero con la inversión que hizo el HSBC el año pasado con la compra del Banitsmo, la Unión Europea es el mayor inversionista en Panamá. Superó a los Estados Unidos y aunque el comercio de bienes sigue muy concentrado en los Estados Unidos, la Unión Europea se constituye en el principal mercado de bienes agropecuarios de Panamá. La Unión Europea es quizás la fuente de la poca riqueza que está generando nuestro agro y por esto es importante.

La presencia china no es rumor, es un hecho. Una empresa de China Popular controla dos puertos en Panamá: uno a la entrada del Pacífico y otro a la entrada del Atlántico del canal de Panamá desde hace más de diez años. Están en plena expansión ambos puertos. Ha sido una operación extremadamente exitosa desde la perspectiva comercial y económica. Ha exponenciado el trasiego de mercancía por Panamá y hasta el momento, no ha generado ningún tipo de problemas geoestratégicos más allá de algunos rebotes que eventualmente se dan en el Congreso estadounidense; también ha dado a algunos novelistas elementos para sus tramas, como la novela de John Le Carré, titulada El Sastre de Panamá. La tesis de la novela es que a raíz de la presencia china en Panamá, invaden el país.

Hay que recordar que también hay puertos que son operados por empresas de capital norteamericano e incluso algunos son operados por capital taiwanés. Eso es parte del interés panameño para diversificar intereses con la ampliación del Canal. Nos interesa que el mundo se interese en Panamá. Vamos a potenciar ese interés con la inversión de diversos países y regiones en nuestro activo más importante: la posición geográfica.

El sector empresarial, incluso el centroamericano, está interesado en el establecimiento de centros de acopio en Panamá para acceder a los mercados internacionales. Panamá se concibe, como un puente, como una bisagra para la integración latinoamericana en términos comerciales o políticos pero inicialmente físicos.

Una anécdota para culminar esta visión: me decían hace unos meses en Brasil, que ellos tenían un puerto en el Pacífico y que ese puerto se llama Panamá. Nos agrada esa visión que se tiene de nosotros porque al final, la concepción que tenemos es que somos el único puerto bioceánico del mundo y que estamos, como dice nuestro Escudo Nacional, para beneficio del mundo y del comercio mundial.

Eduardo Stein. Círculo de Copán, Guatemala.

Es verdaderamente refrescante ver la profundidad de este diálogo y el realismo con que se está dando. Para nosotros en América Central, este esfuerzo de negociación es fundamentalmente político, aunque el peso práctico lo tienen los negociadores de comercio. Esto es un dilema para Centroamérica. No hemos resuelto varios de los temas críticos para sentarnos a la mesa de negociación. Los negociadores fijados por el Tratado General de Integración son los viceministerios de comercio, que no tienen, porque no les corresponde, la visión global que sería necesaria.

¿Cómo negociamos hace 15-18 años cuando se estaba planteando el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, luego del primer acuerdo de paz? Europa ponía por delante a un funcionario de la Comisión y detrás de él a los representantes de los gobiernos: 12 en aquel momento. Centroamérica ponía viceministros por delante y, en la fila de atrás, a los representantes de nuestros organismos de integración, porque ningún gobierno le tenía confianza a los organismos de integración regional. Esto persiste todavía, aún cuando desde hace meses la Europa comunitaria nos insiste en que debe haber un negociador único por América Central. Pero los gobiernos, a partir de los nacionalismos, no le tienen suficiente confianza a la Secretaría General del SICA, que es la que debería estar, junto con los otros organismos de integración, negociando por Centroamérica. En el corto plazo no creo que vaya a cambiar esta situación.

El segundo elemento que es importante mencionar, es el tema de la cooperación. ¿Qué vamos a negociar si Europa ya fijó su agenda de cooperación hasta el 2012 y, además, lo hizo planteando acuerdos bilaterales con cada país? La Unión Europea desarrolló un trabajo en la región para fijar esa agenda. ¿Será revisable esto? Quisiéramos que sí lo fuera, quisiéramos por lo menos plantear elementos de revisión sobre cómo se pactaron los temas y por qué fueron negociados bilateralmente.

Un tercer elemento que merece la pena analizar es el de los populismos. Una cosa eran hace cuatro años con el barril de petróleo a 28 dólares y otra cosa son ahora con el barril de petróleo a 85 dólares en el mercado internacional. El peso que tiene Chávez en el corto plazo en las agendas domésticas es enorme, incluso en los procesos electorales, porque está apoyando organizaciones que tienen expresión política y estos nacionalismos se desarrollan a veces a una velocidad feroz.

Personas y organizaciones van a estar vigilando cada una de las etapas previas a las mesas de negociación. En el primer encuentro del 26 de octubre, los viceministros de comercio insistieron en negociar el tema del comercio de inmediato. Fue muy oportuna la insistencia de la Comisión, de primero tener una sesión de tipo conceptual, y el no negociar comercio al inicio.

Fernando Zumbado, Círculo de Copán, Costa Rica.

El Acuerdo es una enorme oportunidad. En Centroamérica, hemos salido adelante cuando ponemos la política en el nivel que le corresponde. El Plan de Paz no hubiera avanzado si hubiera dependido solamente de las cancillerías de Centroamérica. Lo tomaron en sus manos los presidentes, rompieron la lógica de discusión que se tenía y dieron un salto. Si esto lo dejamos solamente en manos de los negociadores comerciales, no vamos a llegar al puerto que quisiéramos. Si tenemos un socio ilustrado del otro lado, podemos superar nuestras propias limitaciones y centrar la discusión en el tema de la cohesión social para tener una sociedad mucho más equitativa, con más oportunidades, en la que se invierta sustancialmente en la gente, en la que se respeten las instituciones y el papel de las legislaturas, la justicia y la transparencia electoral.

Centroamérica, a excepción de Costa Rica, ha tenido una relación históricamente traumática con Estados Unidos, pero no así con Europa. Eso nos permite tener un diálogo mucho más abierto pero dependerá en gran medida del comportamiento de los europeos, de que no sigan sólo la lógica del comercio si no que se nos permita también entrar en la lógica del desarrollo. Deben querer para Centroamérica lo que quieren para Europa. Las relaciones internacionales deben reirse principalmente por valores.

Debemos crear un mundo nuevo. En este escenario pequeñito, podríamos dar ese paso, y la idea de esta reunión, es precisamente esa. Empecemos a dialogar para mover la barra de las aspiraciones hacia un nivel mucho más elevado. Quienes estamos aquí tenemos mucha experiencia, conocemos el valor de la política y el valor de las relaciones amistosas y sabemos trabajar juntos.

Constantino Urcuyo, Círculo de Copán, Costa Rica.

En relación a los populismos, creo que se puede vivir con ellos. Pero la dimensión del problema de esos populismos es mucho más amplia de

lo que imaginamos. Enseño en universidades norteamericanas y veo el proceso desde adentro. Aunque éste sea un gobierno norteamericano que va de salida, todos sabemos el peso que tienen los aparatos burocráticos y veo diseñándose una política que no está encaminada a enfrentar el problema de los populismos desde la agenda del desarrollo. Europa tendrá de nuevo un papel importante, como el que tuvo en la época del Grupo de Contadora, si esa tendencia se agudiza y se radicaliza. Yo no pasaría rápidamente sobre el tema. Hay que darle una mayor consideración por el precio del petróleo, por la importancia electoral y por la tendencia a la radicalización de algunos de estos grupos, no precisamente hacia el tipo de populismo con el que puede vivir toda democracia. Esto trasciende esas dimensiones, sobre todo cuando Chávez ha planteado como dirección de su política exterior la formación de un bloque de poder popular regional. Algunos de sus ideólogos plantean que se acabaron las revoluciones nacionales y ahora el proceso revolucionario es regional. Ahí hay un actor con poder, y del otro lado gente empezando a reaccionar y probablemente no en la dirección que deseáramos.

En relación al tema del narcotráfico y al tema del terrorismo desde Centroamérica vemos con mucho interés la posición europea. Ambos se deben tratar desde el equilibrio entre libertad y seguridad y no sólo con el énfasis puesto en la seguridad, como nos hemos acostumbrado en América Latina.

En cuanto a las relaciones entre Europa y Centroamérica, me baso en un ensayo de Ramón Torrent: Las relaciones de la Unión Europea y América Latina en los últimos diez años son el resultado de la inexistencia de una política. Este autor dice lo siguiente: (...) “la ausencia de nuevas iniciativas en relación con la comunidad andina y América Central. En los años noventa la comunidad andina y América Central quedan significativamente marginadas del proceso de negociación de nuevos acuerdos internacionales que la comunidad emprende con casi todos los países del mundo. La justificación dada a sotoboché para ello era sencilla. Sus graves problemas internos hacían a ambas zonas poco maduras para la profundización o ampliación de sus relaciones con la comunidad”. El “Strategic Paper 2007-2013” aporta una serie de elementos nuevos a la discusión y la formulación de políticas.

En cuanto al tema chino tiene implicaciones políticas y geoestratégicas el que una empresa china controle los dos extremos del Canal de Panamá. No estoy diciendo, como dirían los señores a las orillas del Potomac,

que ya el peligro amarillo está en Centroamérica pero creo que tiene implicaciones y hay que analizar las estratégicas.

Con relación a la negociación del Acuerdo con Europa el peor error que podríamos cometer es poner en la primera línea de negociación a gente que tiene experiencia de negociación en un acuerdo comercial con los Estados Unidos en términos exclusivamente comerciales. En esa primera línea de negociación deben estar quienes tengan una comprensión política.

II. La Nueva Centroamérica: relaciones de poder y nuevos impulsores de la integración.

Realidad Centromericana e Integración: Pasado, Presente y Futuro

Rubén L. Zamora.

Círculo de Copán, El Salvador

I.- Introducción

El presente trabajo resume un conjunto de reflexiones desarrolladas por los integrantes del Círculo de Copán a lo largo de los dos últimos años. La búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo del proceso integracionista del área, nos llevó, por una parte, a la discusión sobre la continuidad/discontinuidad del proceso mismo y a un cuestionamiento de los supuestos de realidad social sobre los que se pretende cimentar la integración del Istmo. Las ideas que a continuación se presentan son un intento inicial de sistematizar esta reflexión conjunta.

El trabajo que deseo presentar a discusión lleva por título: *Integración y realidad, pasado, presente y futuro*. En esta ocasión, voy a centrarme en el pasado y el presente. El trabajo contiene cuatro partes: empezando en la primera con dos reflexiones sobre el tema; una de carácter teórico sobre la diferencia entre integrarse y ser integrado, y la otra, que pretende reubicar la concepción de la *modernidad* de nuestro proceso de integración, desde una perspectiva histórica, postulando, como alternativa, el carácter de originalidad y continuidad histórica que la integración tiene para nuestras sociedades. La segunda parte es un análisis del contraste entre la realidad centroamericana sobre la que se constituyó *la integración* a mediados del pasado siglo y la actual situación del área con lo que se pretende desarrollar una crítica a la razón integradora y fundar la necesidad de una nueva. Una tercera parte incorpora el análisis de lo que, a mi juicio, son las nuevas coordenadas de realidad que el análisis y perspectiva integracionista debe incorporar, para cerrar el ensayo con algunas propuestas de contenido para un discurso re-fundador del proceso.

Inicio con una constatación personal sobre la percepción que de la realidad centroamericana he encontrado en los públicos extranjeros y locales y que podría formular de la siguiente manera: cuanto más lejos geográficamente se encuentra el observador de la región, más optimista es la visión que se tiene sobre ella; por el contrario, cuanto más próximo

se encuentra a Centroamérica, la visión tiende a cargar los acentos pesimistas. La discrepancia entre las dos percepciones de la realidad tiende a ser creciente con el paso del tiempo. Esta es una expresión de la clásica paradoja que se encuentra al referirse a procesos de transición: el mismo vaso esta medio vacío y medio lleno.

Traigo a colación lo anterior, para señalar que vengo directamente de la región y, de alguna manera, mi presentación esta cargada a *los vacíos* que percibo en la realidad, aún cuando haré el esfuerzo de presentar *los llenos* también.

Si bien, como señalé en el anterior párrafo, lo que aquí se presenta es el fruto de las discusiones de integrantes del Círculo de Copán, la responsabilidad de la organización del material y su formulación, son exclusivas del autor.

II.- Dos Reflexiones, nos integraron: Continuidad en la discontinuidad de la integración

Podemos clasificar la génesis de la constitución de las sociedades y sobre todo de los Estados Nacionales, en dos tipos básicos: los que lo hacen con una dinámica predominantemente endógena; es decir, en los que las fuerzas internas fueron las determinantes para su identidad, y aquellos en los que la voluntad externa es el factor determinante para entender lo que hoy son.¹La mayor parte de los Estados-Nación europeos y los Estados Unidos mismos son ejemplo de lo primero, la gran mayoría de los Estados-Nación africanos y latinoamericanos, son ejemplo de la segunda.

Es la segunda forma de constitución –los que son integrados– la que nos interesa, pues es el origen de una serie de problemas que muchas de nuestras sociedades arrastran hasta el presente. Este señalamiento no es más que una forma de referirse a los problemas del Estado-Nación que surgen como consecuencia del colonialismo y el imperialismo: la centralidad del nacionalismo en el discurso político, y la debilidad del sentido de pertenencia a la nación en grandes sectores de esta; el carácter de sus guerras civiles, la tendencia al autoritarismo centralizador en los regímenes políticos y la débil legitimidad del Estado nacional, etc. Estos

1. Hay una tercera forma de constituirse y es la de que a partir de una fuerte identidad endógena (sentido de nación) es una fuerza externa la que determina su constitución como Estado-Nación, pero estas felices coincidencias son los casos menos frecuentes; por ejemplo el caso de Kosovo en Europa.

son ejemplos de cuestiones centrales que enfrentan la mayoría de los Estados nacionales del mundo contemporáneo y que tienen una clara referencia a la manera cómo se constituyó el Estado originalmente.

Por supuesto, entre aquellos Estados que se integraron a sí mismos y los que fueron integrados, podemos encontrar una rica variación de casos históricos que se ubican entre estos dos polos y, en variable medida, los combinan. Centroamérica es un típico ejemplo de una entidad nacional integrada desde fuera: antes de la conquista y colonización, Centroamérica no existía; a sus habitantes originales nunca se les preguntó si se consideraban o querían ser centroamericanos. Simplemente, la decisión administrativa de la corona de Castilla y León, fue la que integró la entidad política. Y lo hizo de la manera peculiar en que el colonialismo solía hacerlo en regiones de baja importancia para la Corona: no se desarrolla un centro de gravitación política ni un sistema de comunicaciones internas fuerte. Por el contrario, fuimos integrados por la Corona, para la Corona, sin contar con el pueblo y sin los instrumentos básicos necesarios para ser una unidad política.

Propiamente hablando, el nacimiento de la identidad Centroamericana surge, como reacción a la Corona, en la decisión de las elites criollas de separarse políticamente de ella y se concreta con la independencia en 1821, asumiendo el esquema administrativo, territorial y poblacional, de la Capitanía General de Guatemala. En otras palabras, hace ya 500 años fuimos integrados por Castilla y León y a partir de entonces podemos ver nuestra historia como un proceso de integración-desintegración a lo largo de todos estos 500 años.

Planteo en breves pinceladas este proceso. Hace casi 500 años nos integraron. Los pueblos indígenas de Centroamérica fueron conquistados y colonizados por el Reino de Castilla y León y administrativamente constituidos en una Capitanía General.

Hace casi 200 años nacimos integrados. Cuando Centroamérica se independiza de España, lo hace como una unidad política integrada: la Federación de Centro América. O sea, que nuestra carta de nacimiento es una entidad integrada. Es importante insistir en esto, porque los modernos procesos de integración, impulsados en lo fundamental por tecnócratas, presentan la característica de carecer de visión histórica y operan como si la integración empezó hace 50 años. Pero esta original integración, era tan débil y carente de condiciones materiales y sociales que en menos de cuarenta años había fracasado.

Hace 150 años, políticamente los centroamericanos nos rompimos en pedazos. El último en aceptar tal ruptura fue mi país, El Salvador, pues esperó hasta 1842 para aceptar lo inevitable y darse su propia Constitución Política.

A partir de esta fractura, la historia política y cultural de Centroamérica puede construirse como el desarrollo de la contradicción entre lo centroamericano y lo estatal. La identidad centroamericana no desaparece, pero frente a ella se va forjando la identidad particular de cada uno de los 5 componentes que van transformando su pertenencia local en discurso nacional y, ante el fracaso del referente federal, reestructuran lo local como Estado-Nación².

La original nacionalidad centroamericana ha seguido presente, ya sea negativamente, que es el caso de la gran mayoría de las breves guerras entre Estados centroamericanos, libradas en nombre de la reconstrucción de la patria grande o de la oposición a ella, o positivamente, cuando una amenaza externa a uno de los países de la región (el intento de Walker de apoderarse de Nicaragua) provocó la unión de todos para derrotar al agresor. Esta coexistencia de una doble identidad, a veces pacífica y otras violenta, se expresa también en los repetidos intentos de reconstruir la unión centroamericana, ya sea total o parcialmente, y en los repetidos fracasos de estos esfuerzos.

Por lo general, cuando pensamos en la integración centroamericana, lo hacemos a partir de la segunda mitad del siglo pasado.³ En nuestra común visión del fenómeno, este es el horizonte de arranque. Sin embargo, si hay un fenómeno político connatural a nuestra historia como naciones independientes, es la integración del área.

No obstante, hay que destacar que la voluntad integracionista no fue enterrada; los repetidos esfuerzos, casi todos fallidos o de muy corta vida, por concretarla y las coyunturas de defensa heroica del Istmo, le han otorgado una cierta continuidad y un espacio en la conciencia colectiva

2. Este fenómeno de *sustitución* es típico de lo que hoy se llama *estados fallidos* y se puede observar con toda claridad en países como Somalia donde las estructuras clínicas *asumen* roles de Estado nacional, cuando este colapsó.

3. Por ejemplo, véase el portal oficial del Sistema Centroamericano de Integración (SICA), donde la historia de la integración arranca el 14 de octubre de 1951, con la firma de la Carta de San Salvador, que creó la ODECA.

de nuestros pueblos. Podemos afirmar que el imaginario colectivo de la nacionalidad de los pueblos del Istmo se construye a partir de una doble identidad: la del yo cotidiano que se estructura en torno a la nacionalidad fragmentada, y la otra, que de confusa manera se arraiga al mismo tiempo, en el subconsciente y en el superego colectivos, y que es la centroamericana. Para ilustrar lo que estamos señalando, se presenta el siguiente cuadro que resume los intentos de reconstrucción de la federación en la década posterior a su fracaso.

Cuadro 1
Esfuerzos de reunificación de los Estados
Centroamericanos durante la década de 1840

Primera Fecha en Sede ()	Convenio: Fecha Firma	Esfuerzo Período Vigencia	Participantes	Contenido
Santa Rosa de los Llanos (6 enero 1840)	(S Vicente) 5 jun. 1839 <u>E.S.y Guat.</u> 4 jul. 1839 E.S. y Hon.	Junio 1839 – Enero 1840.	Los Altos, El Salvador, Honduras y Guatemala	Gobierno Nacional
Chinandega I (11 abril 1842)	17 julio 1842. <u>Incl. Guat.</u>	Junio 1840 - Nov. 1844.	El Salvador, Honduras y Nicaragua	-Gob. Provisorio -Confederación Centroamericana
Sonsonate (17 febrero 46)	27 nov. 45 (Sensenti)	Junio 1845 -Agosto 1846	El Salvador y Honduras	Gobierno Nacional
Nacaome (15 junio 47)	7 octubre 1847.	Marzo 1847 – Marzo 1848.	El Salvador, Honduras y Nicaragua	Gobierno Provisorio
Chinandega II (9 enero 1850)	8 nov.49 (en León)	Oct. 1849 – Enero 1850.	El Salvador, Honduras y Nicaragua.	Representación Nacional Centroamericana

Fuente: Monterrey, Francisco J. Historia de El Salvador. Anotaciones cronológicas 1810-1842. Tomo I. y 1843-1871, Tomo II. 3.ª edición. San Salvador, Editorial Universitaria, Universidad de El Salvador, 1996.4

4.Tomado de Chamorro, María Ester. *Re-Examinando La Unidad Centroamericana: Los Debates En Los Periódicos Salvadoreños De La Década De 1840*. Tesis de Maestría. San Salvador. UCA. 2006.

Hace casi 60 años, a mediados del siglo pasado, la Integración cobra nueva vida, pero esta vez, de una manera novedosa y radicalmente diferente: el ideal de la unidad política es puesto entre paréntesis, o si se quiere, remitido a un futuro lejano y sustituido por una nueva concepción que, impulsada por los vientos desarrollistas que soplaban en todo el continente, hacía del intercambio económico, el centro de sus preocupaciones y la fuerza motora del proceso. La “Federación” se convirtió en “Mercado Común” y los “caudillos” cedieron el timón a los “tecnócratas ilustrados”. El nuevo proyecto se desarrolló con tal éxito que llegó a ser presentado como modelo a escala internacional.

Hace 30 años, ese proceso estaba hecho pedazos. Dos países se habían empezado a matar: Honduras y El Salvador en una guerra muy breve, pero con un efecto brutal para la integración: las relaciones diplomáticas entre ellos quedaron rotas; Honduras, repudió formalmente el tratado de integración; el movimiento de mercancías, que era fundamentalmente por vía terrestre entre los cinco países, quedó interrumpido, pues la única carretera que había, pasaba por Honduras y El Salvador; se inventaron otros arreglos que, por su carácter excepcional y por su frágil textura, daban testimonio de que, como proceso, la integración había fracasado. Sin embargo, el Mercado Común Centroamericano dependía de las limitaciones inherentes al modelo de desarrollo en que se asentaba. El espacio para un crecimiento económico sostenido, basado en la sustitución de importaciones, en un contexto de hegemonía de los sectores agro-exportadores, era realmente muy limitado y ya a fines de los años sesenta, los síntomas de agotamiento eran más que evidentes: las contradicciones que el proceso integracionista generaba entre los países del Istmo le restaron dinámica y en buena medida condujeron a la última guerra entre países: el conflicto armado entre El Salvador y Honduras de 1969. De nuevo, y al igual que un siglo atrás, la política retomaba su papel de conductor, no para unir, sino para dividir.

La ruptura de relaciones diplomáticas, comerciales y de tránsito entre ambos países, interrumpió la dinámica del Mercado Común Centroamericano, no solo porque el comercio entre El Salvador y Honduras daba cuenta,

en buena medida, de la dinámica del proceso⁵, sino porque los flujos comerciales dependían casi exclusivamente de la comunicación terrestre y esta quedó interrumpida.

En la década siguiente no es posible registrar ningún avance importante en el proceso integracionista, aún cuando los tratados no fueron denunciados, ni el aparato institucional se dismanteló. Se logró un frágil *modus operandi* que permitió la recuperación del comercio intrarregional, lentamente primero y luego con mayor fuerza.⁶ Las guerras civiles de la siguiente década, si bien por un lado fueron factor importante para que las relaciones entre los dos beligerantes se normalizaran⁷, en la práctica sellaron la suerte de un proceso de integración que 25 años antes se había lanzado con grandes expectativas.

5. La relación comercial de Honduras con el resto del área que se desarrolla a partir del Mercado Común refleja claramente la asimétrica relación centro-periferia propia del período de sustitución de importaciones: la economía hondureña exportaba a El Salvador productos no manufacturados, especialmente agrícolas, mientras que importaba productos manufacturados (en 1968 solo el 27,3% de las exportaciones de Honduras a Centroamérica eran manufacturas, mientras que un 67,4% de sus importaciones del área lo constituían las manufacturas). Dentro de ella, el lugar hegemónico lo ocupaba la economía salvadoreña al absorber casi la mitad del intercambio regional de Honduras (48,6% y 48,8% para 1967). Datos tomados del volumen colectivo editado por Carias, Virgilio y Slutzky, Daniel. *La guerra inútil*. San José, Costa Rica: EDUCA, 1971.

6. El comercio intrarregional que en la década de los sesenta había llegado a los 300 millones de pesos centroamericanos, a precios corrientes, a fines de la siguiente década arrojaba un valor de 1.151 millones de pesos en exportaciones y 1.178 millones en importaciones. Dato tomado de Mariscal, Nicolás. *Integración económica y poder político en Centroamérica*. San Salvador; UCA editores, 1983, pp. 18 y 273

7. Si bien los conflictos armados se desarrollaron en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, estaban vinculados por la estrategia de guerra de baja intensidad impulsada por el Gobierno de los Estados Unidos y requería de un “espacio regional” limpio para su despliegue; para la diplomacia estadounidense se volvía imperativo que el estado de beligerancia entre Honduras y El Salvador se superara, pues Honduras, sin conflicto militar interno, se convirtió en la retaguardia estratégica y táctica para el involucramiento de los Estados Unidos en estos conflictos.

Hace 15 años volvimos a retomar el esfuerzo integrador.

Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, los conflictos armados empezaron a ser resueltos por la vía negociada y, fruto de ello, se establecieron regímenes de representación democrática, modificando sustancialmente la configuración política del Istmo. 10 años antes, Costa Rica que había sido la excepción, hoy se convertía en la norma. Todo parecía indicar que nuestra región entraba en un nuevo período, en el que podría iniciar el camino de la democracia y asegurar un desarrollo económico sostenido a sus pueblos. El panorama internacional era favorable: la dinámica que la economía mundial mostraba era positiva, la Guerra Fría parecía haber sido dejada en el pasado y los países desarrollados mostraban una fuerte disposición a cooperar con el esfuerzo que estaban haciendo los centroamericanos. Internamente, no solo se respiraba un clima de paz y optimismo, sino que en toda la región se estaban generalizando gobiernos conducidos por empresarios o partidos apoyados por el empresariado, que dejando atrás los regímenes militares, planteaban nuevos esquemas de desarrollo.

La integración no podía quedarse atrás y asistimos a su resurrección orgánica, plasmada en la reforma de su institucionalidad y a un nuevo impulso, expresado en la fiebre de planes integracionistas que Gobiernos, cooperantes e intelectuales propusieron, así como en la ingente cantidad de resoluciones tomadas por los presidentes en las frecuentes cumbres del área.

Sin embargo, al adentrarnos en el nuevo siglo, el panorama ya no luce tan brillante. Por el contrario, pareciera que los síntomas de la crisis se acumulan en el horizonte: la dinámica gubernamental integracionista se ha estancado y los resultados obtenidos son magros. Un sentimiento de impotencia pareciera apoderarse de los actores políticos ante el cúmulo de resoluciones tomadas y su bajísimo nivel de cumplimiento; el ideal de una integración de los pueblos (democrática), no se ha logrado, la visión integracionista no se ha convertido en el elemento que conscientemente define el imaginario político-social de nuestros pueblos y la casi totalidad de las organizaciones de la sociedad civil continúan su trabajo como si esta no existiera. Los intelectuales han abandonado la reflexión sobre el tema y es cada vez menor el peso de la integración en los currículos universitarios y en la investigación social que se realiza en el área. La nueva institucionalidad integracionista no logra despegar. Incapacitada de afirmar su legitimidad, su relevancia, pareciera refugiarse cada vez más en las tareas burocráticas. Las disputas fronterizas entre países

han resurgido y los conflictos menores de comercialización continúan plagando el escenario integracionista, negando así las posibilidades de seguridad y expansión a la inversión y del proceso mismo.

Adicionalmente, en los últimos años, y haciendo aún más compleja esta situación, aparece un nuevo actor con capacidad de modificar, para bien o para mal, todo el panorama. Durante buena parte del proceso integracionista original, los actores externos tuvieron una actitud, o de recelo –Estados Unidos–, o de una lejana y discreta cooperación, adoptada por los europeos. Hoy –y como una consecuencia del proceso de globalización– hay actores externos que empujan, incluso exigen, nuestra integración como condición necesaria para desarrollar negocios. Primero, fue el Plan Puebla-Panamá, cuyo diseño implica una Centroamérica no solo integrada sino ampliada a Panamá y Belice. Luego, fue el Gobierno de Estados Unidos el que puso sobre el tapete la necesidad de la integración para establecer un tratado de libre comercio con la región. Finalmente, es la Unión Europea la que condiciona la suscripción del Acuerdo de Asociación con Centroamérica a que esta actúe integrada.

Señalo lo anterior para insistir en el carácter histórico, variado y accidentado de nuestro ser integrado, pero también para hacer notar la inescapable conclusión en cuanto a que estamos no solo frente a un nuevo contexto regional e internacional que obliga a replantear el esfuerzo integracionista, sino que la integración misma presenta características y retos novedosos, que hace 50 años eran impensables.

III.- La realidad interpela a la Integración: Crítica de la razón integradora

Uno de los presupuestos comúnmente aceptados al analizar la integración centroamericana, es considerarla como un proceso de cincuenta años. Es decir, se ve como un proyecto que se inició a mediados del siglo pasado, y que si bien se reconoce que ha tenido sus altas y sus bajas, es hoy el mismo que iniciaron nuestros antepasados. Se presupone la continuidad y el “período difícil” de fines de los años sesenta (guerra El Salvador-Honduras), hasta el final de los ochenta, prácticamente la mitad de su vida, se explica por factores externos a este o por debilidades del diseño integrador. Se hace muy poco esfuerzo para entender, en primer lugar, que cuando se produce la guerra entre El Salvador y Honduras (1969), la integración centroamericana ya mostraba claros signos de agotamiento; en segundo lugar, que tras la conclusión de los conflictos armados de la

década de los ochenta, se retoma el esfuerzo integrador en un contexto estructuralmente diferente al que vivió el diseño original.

Para hacer ver lo anterior, es suficiente fijar la atención en los seis supuestos estructurales sobre los que el anterior proceso de integración se edificó y tomar conciencia que son imposibles de repetir en el presente.

a) Población: A mediados del siglo pasado, en todos los países de la región predominaba la población rural y a escala regional esta constituía más del doble que la urbana. Cuando se retoma el proceso de integración, al inicio de la década pasada, a escala regional, los números para la población urbana y rural eran ya muy cercanos, siendo la población urbana predominante en todos los países de la región, con excepción de Guatemala y Honduras⁸. Hoy, Centroamérica es una región predominantemente urbana.

Cuadro 2
Centroamérica:
porcentaje de población urbana
1950-2005

País	1950	1990	1995	2000	2005
Costa Rica	33,5	44,2	48,9	58,0	62,6
El Salvador	35,9	50,4	51,8	55,2	57,8
Guatemala	24,9	35,0	38,9	43,0	50,0
Honduras	31,0	38,7	44,1	45,3	47,9
Nicaragua	34,9	54,4	58,1	55,4	56,9
Panamá	33,9	53,7	55,9	62,3	65,8
Región	32,3	44,1	47,0	---	---

Fuentes: Para 1950 y 1990: CEPAL. *Boletín Demográfico*, mayo 2001. Excepto dato de Costa Rica tomado de PNUD. *Estado de Nación*. San José, 1994.

Para 1995: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Ed. 1996.

Para 2000 y 2005: CEPAL. *Statistical Yearbook for Latin America*. Ed. 2006.

8. El caso de Costa Rica, se presenta como diferente, pero se debe a que el censo de ese país utiliza criterios de urbanidad mucho más estrictos que los otros países; en términos políticos, sociales y económicos, Costa Rica es probablemente la sociedad más “urbana” de la zona.

Pero no solo eso; el cambio es aún más complejo pues las alteraciones de la composición poblacional no solo se refieren al flujo campo-ciudad, sino que, en nuestro caso, han sido acompañados por masivas y variadas migraciones de uno a otro de nuestros países y hacia el exterior de la región, nunca antes sucedidas en nuestra historia republicana.

La población salvadoreña tiene una larga tradición de emigrar hacia los países limítrofes desde mediados del siglo pasado, especialmente a Guatemala y Honduras. En los años cincuenta y sesenta, el asentamiento de varios miles de campesinos salvadoreños en tierras baldías de Honduras y su repentina expulsión por parte de las autoridades hondureñas, jugó un innegable rol en el desencadenamiento de la guerra de 1969 entre los dos países.

Una segunda ola migratoria se inicia a mediados de la década de los setenta, con características aún más masivas y el éxodo adquiere una dimensión más profunda y compleja, pues se orienta hacia el norte desarrollado e involucra a contingentes poblacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras principalmente; en ello se involucran variables políticas y económicas.

Nadie pone en duda que se trata de un fenómeno masivo, pero la cuantificación de este es sumamente difícil, dada la extralegalidad de una gran parte del movimiento migratorio, lo que no permite su captura en las estadísticas oficiales. Los estimados varían entre los tres y los seis millones de centroamericanos que en época reciente se han asentado solo en Estados Unidos, sin contar los miles que lo han hecho en México, Canadá y Australia y de cuya situación hay pocos datos. Una apreciación del fenómeno nos la proporcionan indicadores indirectos, tales como el crecimiento de las naturalizaciones de centroamericanos en EE. UU. o la cantidad de centroamericanos expulsados de ese país. En ambos casos, los datos son dramáticos. Según el Servicio de Inmigración de EE. UU., el número de centroamericanos que se naturalizaron en el país pasó de 8.125 en 1987 a 72.034 en 1996 y de estos, más del 80% provenían de El Salvador, Guatemala y Honduras. Por otra parte, el mismo servicio de Inmigración estadounidense suministra datos sobre expulsiones de inmigrantes no autorizados: durante la década de los ochenta, el número total de expulsados⁹ del país fue de 10,194.341, mientras que en los

9. Las estadísticas del Servicio de Inmigración de EE. UU. incluye en esta categoría tres subcategorías: deportados, excluidos y deportaciones voluntarias.

siguientes 5 años, fueron 7,608.425, lo que implica un aumento del 50%. Para el año 2006, el Departamento de Seguridad Nacional registra 38.463 naturalizaciones de centroamericanos, 75.030 residencias permanentes concedidas a personas provenientes de la región y estima que el número de inmigrantes no autorizados provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala era de 1,220.000¹⁰.

A lo anterior hay que añadir la migración al interior de la región, que en las últimas dos décadas ha tomado una doble dirección: por un lado, población proveniente de Guatemala, Honduras y El Salvador hacia Belice, que si bien en números absolutos no es comparable a la corriente hacia el norte, en términos relativos tiene una enorme importancia: a estas alturas suman ya más que los propios beliceños. La segunda dirección se produce en el otro extremo del Istmo y se trata de los habitantes de Nicaragua que se mueven hacia Costa Rica. Esta migración se produce con posterioridad a la ola que se generó en las dos décadas anteriores de inmigrantes hacia el norte desarrollado y ha sido protagonizada por los nicaragüenses, ya que las dos terceras partes de los emigrantes han llegado a Costa Rica después de 1990. Según el censo de 1984, solo el 4% de la población del país estaba compuesta por inmigrantes (88.954), mientras que en el siguiente censo realizado en el año 2000, el porcentaje había aumentado al 8% que correspondía a 296.461 personas, de las cuales, 226.374 provenían de Nicaragua¹¹. El hecho fundamental es que la naturaleza masiva de esta migración ha producido en Costa Rica un fenómeno análogo a lo sucedido en algunas partes de Estados Unidos, como California, que al recibir una alta cuota de emigrantes se convierten en un elemento necesario para el funcionamiento de la economía del país receptor.

Para completar el panorama, habría que señalar el fenómeno de la migración de colombianos a Panamá, que se estima ya cubre varias decenas de miles y que, dada la demanda de mano de obra, tanto para la ampliación del

10. Los datos sobre naturalización y expulsión para las décadas de los ochenta y noventa, son tomados del trabajo de Castillo, Manuel Ángel: *Tendencias y Determinantes Estructurales de la Migración Internacional en Centroamérica*. (Cuadros 1 al 4). Los datos de 2006, se tomaron del Departamento de Seguridad Nacional, Oficina de Estadísticas de Inmigración, Boletines: Mayo, Agosto 2006 y marzo 2007.

11. Véase: Baquero, Jorge y Vargas, Juan Carlos. *La migración Internacional en Costa Rica: estado actual y consecuencias*. Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica, octubre, 2003.

Canal como para la continuación del *boom* de la construcción urbana, se espera un mayor incremento en los próximos años.

Se da un proceso de integración/desmembramiento humano que, de hecho, se produce impulsado no por un diseño de unificación, sino por las exigencias del hambre. Su tamaño es tal, y las consecuencias sociales culturales y políticas son de tal trascendencia, que un diseño integracionista ya no las puede ignorar.

Hasta el momento, la emigración intrarregional ha sido vista con negatividad, como problema y obstáculo para el entendimiento entre nuestros pueblos. Efectivamente, sería irreal y peligroso negar esta faceta del proceso, pues basta con asomarse a la plática diaria de los costarricenses o escuchar los temores de los beliceños para entender que hay un problema real y que puede convertirse en un detonante político peligroso en el futuro. Sin embargo, muy poco hemos hecho para explorar y explicitar el potencial positivo que este fenómeno puede tener para el desarrollo de una integración regional enraizada en los pueblos. Según estimaciones del Sistema de Informaciones Estadísticas sobre Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES), en el período 2000-2005, el 43,5% de los movimientos realizados por extranjeros en Centroamérica se realizan dentro de la región; en el caso de El Salvador, el 64,6% de este tipo de movimiento proviene de los otros países del área¹².

La magnitud de las migraciones, su impacto económico mediante las remesas, así como las implicaciones políticas y culturales del intercambio entre los inmigrantes y su entorno original, han generado un elemento sistémico que está cambiando la economía, la sociedad e incluso la política de los cinco países de la región, aunque de diversas maneras, y se está constituyendo en un factor que potencia las asimetrías regionales. Basta señalar, a título de ejemplo, lo siguiente: uno de los principales instrumentos de legitimación del Estado moderno frente a los sectores subordinados es el sistema público de seguridad social, que se constituye en el corazón del “Estado de Bienestar”. Sin embargo, para amplios sectores de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, el sistema de seguridad social al que recurren nada tiene que ver con su respectivo Estado, pues las remesas en la práctica juegan ese papel. Para miles de familias de estos países, lo más importante e inmediato es que el flujo de la remesa no se interrumpa, mientras que otro tipo de consideraciones toma una importancia secundaria.

12. Véase: www.siemmes.iom.int

Por otra parte, en la medida en que son las remesas enviadas por los inmigrantes –ya sea en forma de dinero y crecientemente en forma de bienes– las que tienen un impacto determinante en la generación del mercado de consumo, la relación que se produce entre productores-comercializadores y generadores de consumo es completamente diferente a la “normal”; es decir, a la predicada por la lógica del sistema capitalista; en la medida en que se trata de una estructura discontinua, donde uno de sus elementos (el generador de consumo) encuentra su fuente de riqueza en otra realidad, mientras que el productor/ comercializador lo hace en otra. Las relaciones que no son estrictamente propias del intercambio comercial quedan distorsionadas, especialmente en lo que se refiere a la correspondencia que debe existir entre ingreso y contribución al Estado (sistema de impuestos), al sistema de seguridad social y en general a la prestación de servicios públicos y a la legitimidad política que estos generan para los sectores subordinados.

Es bien sabido que uno de los cambios más profundos que se producen en la historia de las sociedades es, precisamente, cuando estas dejan de ser predominantemente rurales y se urbanizan, pues el cambio no es simplemente en los agregados poblacionales, sino que tiene repercusiones estructurales en todos los campos de la vida personal y social, pues implica modificaciones de conductas públicas y privadas por parte de todos los actores, así como un diferente diseño de políticas.

b) Eje de Acumulación: Cuando se lanza el proceso integrador, las cinco economías de la región presentaban estructuras productivas muy similares y una clara homogeneidad en cuanto al eje en torno al cual estructuraban sus economías. La agricultura de exportación de cuatro productos (café, banano, azúcar y algodón) dominaban el panorama económico de nuestros países. Es decir, en torno a ellos giraba la actividad económica de nuestros países, pues no solo era el sector agroexportador el principal destinatario del crédito, sino que la capacidad del Estado de ampliar la oferta de servicios y las oportunidades de empleo, así como la dinámica de las economías nacionales, dependían de la fortuna que el café, el banano, el algodón y el azúcar tuvieran en el mercado internacional de precios.

Hoy, ya no puede afirmarse que sea en torno a la agricultura de exportación que se organiza el proceso de producción en nuestras sociedades. La drástica disminución de la producción agrícola en términos del PIB, la cuota cada vez menor de crédito que absorbe el campo y las políticas gubernamentales de los últimos años, son una muestra de ello, y si bien

la producción agropecuaria sigue siendo importante instrumento para absorber empleo, ya no es más la actividad que determina el ritmo de nuestras economías, como la reciente crisis de los precios del café lo está mostrando.

Cuadro 3
Distribución porcentual del
producto interno, por sectores
1950 y 1994

PAISES	Año	Agricultura	Industria	Servicios
El Salvador	1950	52,9	11,6	33,5
	1994	14,0	24,0	62,0
Guatemala	1950	--	--	--
	1994	25,0	19,0	56,0
Honduras	1950	55,7	12,2	24,9
	1994	20,0	32,0	48,0
Nicaragua	1950	40,5	19,4	34,2
	1994	33,0	20,0	46,0
Costa Rica	1950	45,6	11,4	39,7
	1994	15,0	24,0	61,0
Panamá	1950	25,1	10,9	55,1
	1994	11,0	16,0	73,0

Fuentes: Para 1950: CEPAL. Naciones Unidas. *Segundo Compendio Estadístico Centroamericano*. Nueva York. 1962, p. 50. Para 1994. Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1996, p. 243.

Obviamente, la pregunta que se plantea es, ¿cuál es la actividad económica que sustituye a la agricultura de exportación como eje de acumulación? Desde esta perspectiva, la década de los noventa en el área ha estado marcada por los intentos gubernamentales y del sector privado por dotar a los países de un nuevo eje organizador de sus economías. Se ha hablado de las nuevas exportaciones, del capital extranjero, del sector financiero, incluso de las maquilas, pero si algo se puede afirmar es que, en el presente, nuestra región está en busca de un eje acumulador de sus economías. Los flujos de inversión extranjera que se esperaban, no se han materializado, con la excepción de Costa Rica y Panamá. En el resto, el

ingreso de capital extranjero se centra en la compra de inversiones ya hechas tanto por los capitales nacionales (industria de alimentos y bebidas y bancos) como por el Estado (privatización de servicios públicos) y no en la creación de nuevas fuentes productivas¹³. El sector financiero que durante la posguerra se ha mostrado como el más dinámico en los países del área, ha culminado su proceso de expansión en el área, entregándose al capital internacional. Crecientemente, los financieros que definen el rumbo ya no son los banqueros del área, sino el Citibank, HSBC, General Motors. Muy difícilmente, las economías del Istmo podrán basar su desarrollo a mediano y largo plazo en un sector sobre el cual tienen poco o nulo control.

c) Modelo de desarrollo: La integración original se cimentó sobre una visión del desarrollo de carácter nacional-regional. Postulaba como su instrumento fundamental el crecimiento del mercado interno de productos elaborados (industrialización). Concebía el Estado como un ente interventor en la vida económica, no solo mediante las políticas públicas, sino que le asignaba tareas propias de la burguesía, sustituyéndola en el esfuerzo por generar el desarrollo capitalista y veía la integración como un instrumento central para configurar este modelo a escala regional. En otras palabras, la integración del Istmo era totalmente funcional al modelo de desarrollo y era percibida como una palanca estratégica para concretarlo; es decir, la visión de la relación era positivo-necesaria.

Hoy, este tipo de desarrollo carece de legitimidad para los grupos de poder nacionales e internacionales. Por el contrario, la visión que en mayor o menor medida se ha tratado de imponer en el Istmo ve el mercado mundial (globalización), en la integración y no en el desarrollo del mercado interno, su horizonte de desarrollo. Desde el punto de vista de la inversión de capital, los sectores urbanos ya no son asumidos como potenciales consumidores de una Centroamérica industrializada sino como mano de obra barata para atraer inversión extranjera. Por otra parte, el papel del Estado ha sido drásticamente re-diseñado, no en cuanto a su tamaño, sino a su capacidad de intervenir en la vida económica, reduciéndola y despojándola del comando de posiciones importantes económicas mediante las privatizaciones y las políticas de liberalización.

13. Hay que señalar que si bien lo afirmado es correcto, en algunos casos, como el de las comunicaciones, la privatización del servicio ha llevado a una rápida y enorme expansión de este.

Si bien es cierto que ante los fuertes cuestionamientos que el modelo de desarrollo ha recibido, debido a la polarización social que genera, especialmente en Suramérica están surgiendo alternativas que vuelven de nuevo su mirada a la dinamización del mercado interno y son identificadas bajo la ambigua etiqueta de “Socialismo del Siglo XXI”. En el área centroamericana, aún es claramente predominante, en los sectores de poder, la apuesta por la inserción en el mundo globalizante; así, los espacios y límites para una integración regional son establecidos a partir de ella. El debate en torno al TLC con los Estados Unidos y la hegemónica defensa de este asumida por el empresariado del área, son una clara muestra de ello.

d) La base social: La integración lanzada en los cincuenta se asentaba en una composición social relativamente homogénea: con la excepción de Costa Rica, las oligarquías agro-exportadoras, se constituían claramente en el sector dominante en el ámbito económico-social y ostentaban el poder en Centroamérica. Fueron ellas quienes le dieron, en definitiva, coherencia al proceso integracionista (también fueron la fuente de sus problemas estructurales) y lo convirtieron en políticas de Estado. Por otra parte, las masas campesinas predominaban numéricamente en todos los países, aunque se pretendía que una buena parte de ellas se convirtiera en proletariado urbano, al amparo del crecimiento de la producción industrial, y las clases medias eran reducidas en número, pero homogéneas y con mayores posibilidades de ser acomodadas dentro de la industrialización, como de hecho sucedió en buena medida.

Por el contrario, ahora, como fruto del proceso integrador mismo, de la guerra y las reformas agrarias, las sociedades del área ya no son dirigidas por las oligarquías agroexportadoras, pues estas han sido drásticamente reducidas y desplazadas del centro del poder. Las clases medias son más numerosas, internamente diferenciadas y padecen un proceso de relativa pauperización, con lo que las posibilidades de cooptación están hoy más alejadas que nunca, aparte de que la esperada clase obrera urbana no se ha logrado materializar. Por el contrario, tanto esta, como los trabajadores del campo han sufrido un proceso de des-salarización, y lo que realmente se ha engrosado con la urbanización son las filas del llamado sector informal, que en algunas de nuestras capitales llega a constituir la mayoría de la población económicamente activa.

Paralelo a la obtención de remesas, Centroamérica ha sido extraordinariamente “exitosa” en reducir la presión social mediante el fenómeno de

la emigración masiva hacia el norte y al interior de la región, fenómeno que ya presenta consecuencias.

e) Pacto social: Desde una perspectiva socio-política, la integración centroamericana original se sustentó en un pacto social que reconocía la primacía de los intereses agroexportadores. El *trade-off* social en el que se basaba era el de mantener las relaciones sociales en el agro sin cambios sustanciales (no a la reforma agraria) y en concentrar la modernización en el sector secundario y en la población urbana, de allí que los regímenes militares fueran la alternativa privilegiada para mantener la dominación de las masas rurales y en el área no surgió la necesidad de generar partidos (y Gobiernos) con un claro carácter burgués.

Este diseño, que a la larga se mostró contradictorio, pero que probablemente frente al cual no existía una alternativa real en aquel momento, se desarrolló con la participación de un importante sector de intelectuales y tecnócratas modernizantes, cuya apuesta social se basaba en la esperanza de que la oligarquía, gradualmente, se iría transformando en una burguesía industrial moderna. La historia social del último medio siglo muestra que la apuesta no era del todo ilusoria, pues una buena parte de los “señores de la tierra” se convirtieron en empresarios industriales, comerciales y del sector de servicios. Sin embargo, las nuevas prácticas empresariales no fueron acompañadas de una modificación de los patrones culturales y del comportamiento social, dando origen a una especie de “esquizofrenia” de clase, donde al mismo tiempo que el gran empresario agrícola se modernizaba económicamente, se mantenía anclado en una visión cultural y de su relación social con los trabajadores propia de la herencia colonial, arrastrando no pocos de los patrones culturales propios de su reciente pasado, como es el caso de las prácticas patrimonialistas, de la renuencia a la competitividad real y de la dependencia del Estado. La ausencia, durante este período de fuertes y sostenidas luchas laborales, explican, en buena medida, esta dualidad.

Pretender, a estas alturas y después de 10 años de guerra y reformas agrarias en Honduras, Nicaragua y El Salvador, que se puede establecer un pacto social en términos similares, sería un absurdo, pues la configuración de los grupos sociales ha cambiado drásticamente y sus necesidades e intereses son hoy diferentes.

f) Régimen político: La vieja integración nació y creció a la sombra de regímenes políticos militares (de nuevo, Costa Rica era la excepción) en los que se producía la combinación de desarrollismo con autoritarismo

tan típica de la Guerra Fría. Hoy, en toda la región se han establecido democracias representativas. En relación con los regímenes políticos, las asimetrías existentes en aquel entonces se han reducido drásticamente. Además, los procesos de toma de decisiones, así como, en general, el ejercicio del gobierno, han sufrido importantes modificaciones. La presencia de medios de comunicación con un apreciable nivel de autonomía frente al Gobierno y que ejercen un grado importante de crítica a la gestión gubernamental, significa que las posibilidades de tomar decisiones y de implementarlas verticalmente, encuentran cada vez mayor oposición. En los años cincuenta, se podía prescindir de la sociedad civil organizada, pues para efectos prácticos, bastaba que la Iglesia y las gremiales empresariales dieran su aquiescencia, para que se pudiera desarrollar el esquema. Hoy, la presencia de una variedad de organizaciones de la sociedad civil hace muy riesgoso el ignorarlas, pero también hace muy inciertos los resultados, si se abren las puertas a su participación.

La evidente conclusión por sacar de este somero recuento de los cambios sufridos, es que el pacto en el que se fundó la integración de los años cincuenta no tiene ningún sentido en la actualidad. Las condiciones estructurales son de tal manera diferentes, que reivindicar un diseño de continuidad para nuestro presente integracionista sería similar a pretender aplicarle a la Inglaterra industrializada del siglo XIX las normas de funcionamiento y los pactos propios de la sociedad feudal que había dejado hacía ya más de un siglo.

Estamos frente a una nueva situación en materia de integración, y probablemente uno de los más graves obstáculos para re-lanzar el proceso se encuentre precisamente allí: asumimos una continuidad del proceso que ni corresponde a su realidad histórica, porque este es discontinuo, pero aún más grave, el presupuesto de la continuidad no nos permite analizar críticamente los cambios estructurales que se han producido en el área y que hacen obsoletas y contraproducentes muchas de las políticas integracionistas.

Este es precisamente el papel de la crítica de la razón integradora: plantear que el re-pensamiento de las tareas integracionistas, a la luz de los cambios producidos en el mundo y en la región, es una tarea indispensable.

IV.- El Marco de la Nueva Integración

De los análisis anteriores podemos extraer el punto de partida para avanzar en nuestra reflexión: a) asumir que la idea de la integración centroamericana se caracteriza históricamente por presentar al mismo tiempo continuidad y discontinuidad; b) que, entre el contexto social sobre el que se basó el diseño de la integración centroamericana inicial y el momento actual, existen diferencias sustanciales; lo que en aquel momento fue o parecía ser válido hoy ya no existe o ya no es y, c) estamos en presencia de nuevos factores, que requieren una re-configuración del proceso.

a) Complejidad territorial, económica y cultural

El primer factor por tomar en cuenta es la modificación de la territorialidad del proceso, así como un creciente nivel de diferenciación económica y cultural entre los integrantes de este. En el proceso de integración que hoy enfrentamos, el espacio geográfico se ha modificado, pues si la vieja integración se estructuró sobre límites histórico-culturales definidos por lo que abarcó la Capitanía General de Guatemala, en la nueva integración tenemos la presencia de Panamá y de Belice y crecientemente de República Dominicana. No se trata simplemente de añadir unos cuantos miles de kilómetros o un puñado de millones de posibles consumidores, sino de una modificación que implica incorporar un nivel de heterogeneidad histórica y cultural sin precedentes en nuestra zona.

En la primera parte de este trabajo, se propuso que, desde el punto de vista político, Costa Rica planteaba una situación excepcional en el contexto de la región, frente a los cuatro países más homogéneos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador). Hoy, nos encontramos con una situación aún más compleja, pues en términos de historia, República Dominicana, Panamá y Belice presentan caminos mucho más divergentes de los seguidos por los otros pueblos del Istmo, y en términos culturales, se acercan más a los patrones de la cultura caribeña que a la del resto del Istmo.¹⁴ Desde el punto de vista de los niveles de desarrollo humano, Costa Rica, Panamá y Belice se encuentran en una más favorable ubicación respecto del resto de los países del Istmo: para 2006, el Índice ubicaba a Costa Rica en el lugar 48, a Panamá en el 58, Belice en el 95

14. Tanto Nicaragua como Honduras y en menor medida Guatemala y Costa Rica, tienen áreas en sus costas atlánticas, cuya población está fuertemente imbuida de la cultura del Caribe, pero se trata de sectores minoritarios y por lo general excluidos social y económicamente por el Estado Nacional.

y los otros países entre el 101 y el 118 lugares, sobre un total de 177 países¹⁵. En otras palabras, lo que tenemos es una situación en la que las asimetrías sociales tienden a acentuarse, especialmente entre Costa Rica y Panamá por un lado y el resto de las sociedades por el otro, aparte de que estas asimetrías empiezan a tener una clara correspondencia en los ritmos de crecimiento de los dos grupos de países y en el tipo de estructura económica interna que se va generando en estos.

Cuadro 4 **Tasa de variación del PIB por habitante** **Tasa de variación anual**

* Cifras preliminares.

País	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006*
Panamá	-0,3	0,8	0,4	2,3	5,6	5,1	5,7
Costa Rica	1,4	-0,5	0,9	4,4	2,2	4,1	4,9
El Salvador	4,2	0,2	0,4	0,5	--	1,0	2,1
Guatemala	2,5	1,2	-0,2	-0,4	0,2	0,6	2,0
Honduras	1,1	3,0	0,1	0,9	2,5	1,6	3,2
Nicaragua	3,5	2,0	-1,3	0,5	3,1	1,9	1,7

Fuente: CEPAL. *Estadísticas Económicas*. 2006.

b) De la no complementariedad a las asimetrías

El segundo factor por señalar es la aparición de un nuevo tipo de consideraciones en el análisis integracionista. A diferencia del anterior proceso, que se insistió en la no complementariedad de nuestras economías como uno de los principales obstáculos a su integración, el énfasis, hoy, tiende a desplazarse hacia la consideración de las asimetrías económicas y sociales que se configuran en el espacio regional, como un obstáculo central al proceso de integración.

15. Véase: [Http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR_2006_tables.pdf](http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR_2006_tables.pdf)

No hay duda que esto es fruto de las nuevas consideraciones que se abren paso en torno a la dinámica del desarrollo, donde ya no solo los análisis de variables económicas, sino las consideraciones de carácter social tienen cada vez mayor cabida, a diferencia de hace muy pocos años, cuando, prácticamente, habían sido eliminadas o se las suponía de solución automática a partir de las variables económicas. La temática de la pobreza y, en el contexto regional, de las asimetrías sociales de la región, se nos plantea como uno de los retos centrales del proceso de integración. El trabajo de Jorge Nowalski¹⁶ desarrolla ampliamente el tema, y como el nombre del libro lo señala, ubica las asimetrías como un reto y una oportunidad, en la medida en que tanto los programas que se orienten a cerrar las brechas sociales al interior de cada uno de los países de la región, como entre ellos, tienen la potencialidad de convertirse en oportunidades de integración, aunque la responsabilidad fundamental para su puesta en marcha recaiga, en el ámbito nacional, en la acción gubernamental.

c) Las “integraciones” reales y de los pueblos

El tercer nuevo factor a tomar en cuenta es el desarrollo de dos nuevos procesos que han sido, a mi juicio, considerados como integracionistas, sin que lo sean. Se trata, por un lado, de la llamada “integración real”, que se refiere a los procesos de concentración/expansión empresarial en la región, y por el otro, a la conocida como “integración de los pueblos”, noción no muy claramente definida y que abarca desde procesos de relaciones económicas y culturales en zonas fronterizas, hasta fenómenos migratorios. Lo que caracteriza a ambos es que efectivamente son procesos que se están produciendo, rompiendo o saltando por encima del espacio físico y humano de los Estados-Nación del Istmo, los cuales se producen con un alto nivel de autonomía de los Gobiernos y del

16. Nowalski, Jorge, *et al. Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades*. Editorial FLACSO, San José. Costa Rica. 2001

aparato burocrático de la integración formal¹⁷. Estos no solo presentan características novedosas, sino que en su desenvolvimiento carecen de coordinación entre sí y con la integración oficial, y no responden a un diseño consciente. Sin embargo, sus implicaciones para cualquier esfuerzo integracionista, son trascendentes.

En los últimos 15 años, la región ha presenciado la aceleración de la inversión intrarregional de los grandes capitales del área. Estos movimientos se han concentrado en tres áreas: los establecimientos comerciales (supermercados, supertiendas), la construcción de centros comerciales y la expansión bancaria. Especialmente, en este último tipo de actividades, se puede hablar de una creciente integración del capital financiero de la región. La diferencia con la anterior ola de actividad empresarial intrarregional de la segunda mitad del siglo pasado es que aquella privilegió la comercialización de productos producidos nacionalmente y fue impulsada y apoyada por los Gobiernos. Estos le proveyeron de un marco de funcionamiento y protección regional, mientras que hoy el fenómeno que emerge es la exportación de capitales de un país centroamericano a los otros, mediante la creación de empresas con carácter regional, la cual se produce a partir de dinámicas empresariales. Lo que observamos es la ejecución de los planes de expansión de cada una de estas empresas, pero por ningún lado se ve el diseño integracionista en el que se ubican. No obstante, la importancia que tienen es tal, que ninguna propuesta de integración puede ignorarlos.

Las consideraciones anteriores claramente apuntan a lo que señalamos al inicio de este punto: estamos hablando de fenómenos económicos y sociales que tienen con la integración una relación, pero que no pueden ser englobados en lo que entendemos por integración centroamericana. En primer lugar, porque tanto la “integración real” como la “integración

17. Véase: Segovia, Alexander. *Integración real y grupos de poder económico en América Central*. Fundación Friedrich Ebert. San José Costa Rica. 2005 y Grinspun, Ricardo et al. *Hacia una integración desde abajo: participación, Sociedad Civil e integración centroamericana*. SICA. San Salvador. 1999.

Segovia critica lo que él califica de uso restrictivo del término y propone su ampliación para abarcar otros fenómenos tales como la participación de la mediana empresa en la prestación de servicios, a otro tipo de procesos como la integración de los mercados laborales, y a las experiencias de integración territorial fronteriza (pp. 33 y 34); de hecho, para él el concepto de “integración real” sería el único válido y englobaría a la integración de los pueblos. Sin embargo, su libro trata únicamente de analizar las experiencias de la gran empresa y solo dedica referencias *in passim* a los otros fenómenos.

de los pueblos” están directamente vinculadas al fenómeno de la globalización –que trataremos más adelante–, y no con la dinámica o diseño integracionista. La globalización como fenómeno económico, social, político y cultural, directa o mediadamente, está gobernada por la dinámica interna del capitalismo contemporáneo. De hecho, es su expresión. De igual manera que en la segunda mitad del siglo XIX nuestras economías “fueron integradas” a la expansión del comercio mundial que el capitalismo estaba produciendo, hoy, las empresas se ven en la necesidad de expandirse rápidamente y asociarse o de lo contrario, son aplastadas por su competencia internacional. Nuevamente “están siendo integradas”, pero de igual manera que nadie calificaría de “proceso de integración centroamericana” lo que sucedió hace más de 100 años¹⁸, hoy es igualmente dudoso hacerlo y mucho menos adjetivarlo con la palabra “real”, que claramente tiene una connotación ideológica.¹⁹ En otras palabras, el apareamiento de los “grupos empresariales” en el panorama económico del área responde no a la lógica o necesidad de la integración centroamericana, sino a la lógica de la acumulación capitalista contemporánea. La indicación más evidente de lo que estamos afirmando es la suerte de “integración real” más dinámica y exitosa del período; es decir, la de los sectores financieros, que está culminando, no en la constitución de una banca centroamericana integrada, sino en una racha de ventas de los grupos financieros del área a financieras transnacionales. Y de igual manera que la expansión de las principales bancas nacionales a toda la región ha tenido efectos sobre el proceso de la integración centroamericana, la transnacionalización del sistema financiero va a tener un decisivo impacto en las posibilidades de desarrollar una Centroamérica integrada.

18. Por el contrario, el papel del capital extranjero y de sus portavoces políticos en la región, en ese período, fue claramente anti-integracionista del área, ver si no la seria responsabilidad que los enviados diplomáticos ingleses jugaron en la fragmentación política del área. Esto contrasta con la actitud del capital internacional actual que proclama la “integración” como necesidad de desarrollar vínculos con nuestros países; los casos más claros son el CAFTA y el “Tratado de Asociación” con la Unión Europea.

19. El uso de este tipo de dicotomías (real/formal) nos las encontramos a menudo en la literatura, pero esto no quiere decir que no sean la expresión de una concepción del mundo que jerarquiza a partir de una óptica economicista: lo “real” es lo que sucede en la economía, mientras que lo “formal” queda relegado a lo jurídico, lo político, lo cultural; es decir, todo lo que no es economía; incluso, se detecta una vena elitista en la medida en que se presupone que “lo real” es lo que hacen los empresarios.

Desde una perspectiva de la economía política y no del simple análisis de los datos empíricos, lo que varios autores llaman “integración real”, es hija legítima de la globalización, aunque se le ponga un nombre que no le corresponde y en consecuencia participa de las ilusiones ideológicas de la globalización contemporánea: la imagen de la “aldea global”, una integración sin centros de dominación y por lo tanto, sin asimetrías de poder y sobre todo, la ilusión de que el proceso de globalización es “natural” y carece de su “made in” político.

Por otra parte, un proceso de integración se caracteriza por generar su específica institucionalidad, que contempla la existencia de pautas de conducta e instituciones formales y que suele expresarse en una burocracia propia. Nada de esto encontramos en la llamada “integración real” (menos incorrecto sería llamarla “integración informal”). Por el contrario, lo que nos encontramos es con una institucionalidad no existente o que apenas llega al nivel federativo de las diversas expresiones asociativas nacionales tanto a nivel empresarial como laboral. Si hemos criticado la incapacidad de los órganos de la integración de convertirse en verdaderas instancias de decisión supranacional, lo que encontramos en las expresiones asociativas de la llamada “integración real” es un nivel de decisión aún más rudimentario, por no decir nulo en muchos casos.

Un proceso de integración regional está fundado, por lo general, en un pacto social más o menos explícito que define objetivos para la región como una totalidad, a partir de las necesidades y demandas de los integrantes del pacto. Este fue el caso de la anterior integración que se puso como objetivo el “desarrollo manufacturero” del Istmo. Este elemento está ausente en los fenómenos que tratamos, pues en prácticamente todos los casos, la transfronterización de las actividades se produce y tiene como su horizonte las necesidades de las empresas.

Finalmente, un proceso de integración implica una clara y consciente intervención de lo político en la esfera económica y social. Un proceso de integración sin el Estado como uno de sus actores predominantes, no es concebible, pues es vía del Estado que el proceso pasa de ser “en sí” para convertirse en “para sí”. Es decir, es mediante el Estado que la integración toma conciencia de su propio papel. De nuevo, en el caso que analizamos, tanto la integración real como la de los pueblos se caracteriza por desarrollarse “fuera del ámbito de la institucionalidad de la integración establecida por los Gobiernos del área en las últimas décadas” para usar las palabras de Segovia al definir el fenómeno²⁰.

20. *Ibíd.* p. 34.

Lo que podemos afirmar es que estamos en presencia de un doble fenómeno; por un lado, la globalización, y por el otro, el relanzamiento de la integración regional. Son dos procesos coetáneos pero diferentes, que responden a lógicas y dinámicas diferentes y que en su relación tienen, o pueden tener la potencialidad de afectar el uno al otro.

d) La globalización

El cuarto factor –exógeno– que es indispensable incorporar al marco de la nueva integración, es el fenómeno de la globalización. Se trata de un dato de realidad, de tal manera fundamental, que no es posible evadirlo. En las últimas décadas, nuestro planeta ha vivido y aún se encuentra en medio de una importante revolución tecnológica (informática, genética y robótica) que está empujando procesos económicos y sociales de gran trascendencia. No se trata simplemente de la impresionante explosión del comercio mundial, que crece a mayor velocidad que la producción y que es en sí mismo importante, pero que no por primera vez se observa en el desarrollo histórico del capitalismo. Se trata, además de esto, de un drástico reordenamiento, a escala planetaria, de las relaciones económicas, sociales y políticas: que genera enormes procesos de expansión y concentración del capital, prescindiendo de las fronteras nacionales; la formación de los grandes bloques económicos como el NAFTA y la Comunidad Europea; la redistribución geográfica de la producción fabril sobre la base de costos diferenciados de mano de obra (maquilas); la dinámica expansión de los mercados financieros globalizados, que ejercen cada vez mayor dominio sobre el conjunto de la actividad económica; la profunda reorganización de los instrumentos de acción y del marco de protección nacional de la fuerza de trabajo; la redefinición del papel del Estado Nacional y el espacio creciente que asumen los organismos financieros y comerciales multinacionales; el desaparecimiento de la bipolaridad y la Guerra Fría.

Todo lo anterior significa que en el último cuarto del siglo XX el escenario mundial se ha modificado drásticamente. Vivimos la paradoja de un mundo cada vez más integrado e interdependiente en lo productivo y comercial, pero cada vez más separado y segregado en los beneficios económicos y sociales de esa integración. La brecha entre los países ricos y pobres, entre los desarrollados y los no desarrollados es cada día mayor, y, dentro de cada sociedad nacional, la brecha de participación económica, social y política (desigualdad) tiende a volverse más pronunciada y convertirse en el principal obstáculo para su desarrollo.

Las características centrales del proceso de globalización, las encontramos reproducidas, en pequeño, en nuestra área. Tanto el incremento de los intercambios comerciales, la circulación y radicación del capital, rebasando los límites nacionales, la acentuación de las asimetrías socioeconómicas entre las unidades nacionales que participan del proceso y la estandarización del tipo de régimen político (olas de democratización), que son características definitorias de la globalización, las encontramos reproducidas en el microcosmos del proceso centroamericano, y lo mismo puede decirse de la heterogeneidad institucional y la formación de sub-bloques a su interior.

Así como la globalización hace uso de los viejos instrumentos de la economía internacional, aún cuando fueron diseñados para una situación diferente (la Segunda Posguerra europea), también la integración centroamericana vuelve una y otra vez a la matriz institucional que le dio vida hace más de medio siglo. En ambos casos, esto implica la necesidad de rediseñarlos, complementarlos o sustituirlos por instrumentos paralelos, generando así una proliferación y heterogeneidad institucional, que caracteriza tanto a la práctica de las relaciones internacionales en la actualidad, como al actual proceso de integración centroamericana.

La institucionalidad integracionista se caracteriza por el desarrollo de un aparato institucional que crece a base de sucesivas superposiciones de organismos y funciones, sin una clara dirección orgánica que le dé coherencia y, por otra, los Estados Miembros se adhieren a estos organismos de manera muy variada y accidental, determinando números variables de miembros en ellos. Un buen indicador del estado anárquico de la integración es examinar el número de países que forman parte de las diversas instituciones; de un total de 32 instituciones que conforman el entramado institucional de la integración centroamericana, hay 9 que no son susceptibles de adhesión o conformación por país²¹; 12 instituciones están conformadas con la participación de 7 Gobiernos; 6 con la participación de 6; 3 instituciones con la participación de 5 Gobiernos; una solo cuenta con la participación de 4 Gobiernos y otra con la participación de 3²². Esto da origen a situaciones como, por ejemplo: Panamá ha ostentado la presidencia del SICA aún cuando no ha suscrito el Tratado de Integración.

21. Se trata de instituciones como las diversas Secretarías Ejecutivas, los institutos de investigación o algunas "unidades coordinadoras".

22. Se trata de la Corte Centroamericana de Justicia.

Por otra parte, de igual manera que el proceso de globalización va acompañado de la creación y desarrollo de subconjuntos, en el microcosmos de la integración centroamericana es ya discernible la tendencia al desarrollo de dos sub-bloques, que corresponden, básicamente, a determinantes no solo geográficas como pueden ser el norte expresado en el CA4 y el sur en la creciente relación Costa Rica-Panamá, sino más bien a asimetrías socioeconómicas, en la medida en que Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua presentan una configuración social más similar y con diferenciales más agudos a los de Costa Rica y Panamá. De igual manera, los ritmos de crecimiento y la capacidad de absorber inversión extranjera son mayores en estos dos últimos países que en los cuatro primeros. La reciente firma del TLC entre Panamá y Costa Rica es un buen ejemplo de lo que estamos señalando. Si el proceso actual continúa, con la dinámica que ha tomado en los últimos años, lo más probable es que la diferencia entre el CA4 por un lado, y Costa Rica-Panamá por otro, tenderá a profundizarse y volver cada vez más difícil la integración real del área.

En un mundo militarmente unipolar como el que vivimos, no hay opción práctica de desarrollo “nacional” para nuestras sociedades, si no es en el contexto de la globalización. Este fenómeno, al mismo tiempo que nos presenta grandes y reales potencialidades, es portador de graves consecuencias negativas para nuestros países. Baste dar una mirada a los resultados de los últimos 30 años de desarrollo en los países subdesarrollados para darse cuenta de que frente a un pequeño grupo de sociedades que lograron dar el salto y hoy presentan niveles de vida sustancialmente mejorados para su población (los llamados “milagros” económicos²³), nos encontramos con la “masa” de países empobrecidos, donde los desastres ecológicos (sequías e inundaciones), humanos (sida) y políticos (genocidios, guerras), se repiten una y otra vez. Nuestra región, si bien no puede presentarse como un milagro o un “tigre”, tampoco es ejemplo de desastre. Nos ubicamos en una zona intermedia, en la que se mezclan avances, pero acompañados de agravamiento de los problemas sociales y de un ritmo de crecimiento económico cada vez más errático.

En consecuencia, el dilema central que nuestras sociedades confrontan ya no es simplemente el de generar el desarrollo nacional o el quedarse atrás

23. La expresión, acuñada y utilizada por los apologistas del neoliberalismo, no deja de ser curiosa, pues el milagro es un evento raro y extraordinario, por definición y no deja de tener la implicación negativa y cruel de afirmar que “lo normal” es que no se logre el desarrollo y que solo algunos, la minoría de los subdesarrollados, van a lograrlo, pues, en definitiva, se trata de un “milagro”.

(dilema que asumíó, aunque no pudo resolver, el esfuerzo integracionista de mediados del siglo pasado). Hoy, el reto para nuestras sociedades está claramente enmarcado en el contexto que acabamos de señalar y que puede enunciarse en términos, quizás un tanto simples, de: globalizarnos o (de nuevo) ser globalizados.

V.- Para una nueva visión de la integración

Todo lo anterior apunta a la necesidad de una nueva visión del proceso de integración del área. Conscientemente, debemos asumir este cúmulo de cambios estructurales y coyunturales, al igual que los nuevos retos que nos plantea la globalización y responder frente a ellos con una visión diferente: reduplicar la integración centroamericana de los años cincuenta no solo es imposible, sino que sería una tontería histórica.

En otras palabras, lo que pretendo argumentar es que la profundidad de los cambios reseñados y la gravedad de la crisis en unos países más y en otros menos, pero en la que todos estamos inmersos, nos lleva a la conclusión de que es necesario refundar la integración y hacerlo implica muchas cosas, pero lo que no puede faltar nunca, a mi juicio, son cuatro cosas:

1. La voluntad política de hacerlo, que debe ser de naturaleza extraordinaria y no ordinaria.
2. Una visión del tipo de integración que pretendemos construir.
3. Un señalamiento de metas por alcanzar con los instrumentos y el rediseño de esos instrumentos, y
4. Una definición y construcción de las fuerzas sociales que le van a dar base a ese nuevo intento estratégico.

Para poder iniciar este camino, permítanme aportar siete elementos que considero indispensables para concretar esta nueva visión:

1. La integración es un instrumento estratégico al servicio de los pueblos del área para lograr su desarrollo humano integral y sostenido.

Lo anterior simplemente significa que sin integración centroamericana no se va a lograr un verdadero desarrollo humano integral y sostenible. En un mundo globalizado, la viabilidad de unidades nacionales tan pequeñas es muy problemática, a pesar de que empíricamente la globalización ha sido acompañada por un inusitado crecimiento de las unidades nacionales. La macrometa de todo el proceso es lograr la humanización de nuestras sociedades, donde el desarrollo económico es un componente central

del proceso, pero no es el único, porque la integración debe ser también un instrumento estratégico para la protección de nuestra biodiversidad, un instrumento para una convivencia social armónica y culturalmente pluralista; debe estar dotada de un marco institucional, donde las diferencias personales y grupales sean incentivo y no obstáculo para el desarrollo de la persona y debe reconocer las libertades democráticas y Gobiernos responsables y *respondables*, como decimos ahora. Eso es lo primero, el punto focal. Si en los cincuenta del siglo pasado la integración era una necesidad, hoy, en un mundo globalizándose, es una necesidad indispensable para nuestro desarrollo humano.

2. Construir el proceso, no como si partiera de cero ni limitándose a desarrollar lo ya existente.

Este es un segundo aporte. Por paradójico que parezca, consiste en señalar que no se trata de negar todo lo que se ha hecho. Eso sería poco eficiente, además de imposible. Tampoco significa continuar burocráticamente avanzando con la dinámica actual del proceso. Es necesario aprender a combinar destruir con mantener, pero para poder hacerlo con eficiencia es necesario tener una guía, que consiste en lo que podría enunciarse como un triple consenso: el acuerdo funcional, el acuerdo institucional y el acuerdo social.

El acuerdo funcional consiste en responder a la pregunta de ¿para qué queremos la integración?, ¿cuáles son las funciones que la integración tiene que cumplir dados los cambios estructurales reseñados y dado el nuevo contexto que tenemos a escala mundial? Pero, por el otro lado, esas funciones deben estar al servicio de las metas del desarrollo humano que nos hemos planteado, que no necesariamente van a ser las mismas de hace 40 ó 60 años, sino que tienen que ser diferentes.

El segundo acuerdo es de carácter institucional. Ya se ha señalado el carácter perverso del desarrollo institucional de la integración. La tendencia hacia la complejidad institucional, que es algo normal en toda institución, no se ha producido orgánicamente; es decir, sobre la base de un diseño, sino respondiendo a impulsos coyunturales, por el añadido de pedazos, y cuando se han intentado re-diseños globales, estos, o se engavetan por falta de voluntad política, o son implementados con tal carga de compromisos burocráticos y políticos, que vuelven poco funcional el nuevo diseño. La necesidad de definir e implementar un aparato institucional moderno, coherente y funcional es imperativa.

El tercer acuerdo es sobre la base social del proceso y responde a la pregunta de ¿Cuáles son los sectores sociales que constituirán el pacto y que le van a dar base a la integración?

3. La integración es expresión de la soberanía ciudadana y no un simple proceso técnico de carácter económico, manejado por los Gobiernos.

Entender e insistir en esto es crucial, pues uno de los frecuentes obstáculos que se presentan cuando se trata de implementar medidas que profundicen la integración es el cuestionamiento de estas por parte de los Gobiernos, alegando que “atentan contra la soberanía de mi país”. Este argumento tiene un doble supuesto; por una parte, concibe el proceso integracionista como una cesión de soberanía y, por la otra, presume que son los Gobiernos los depositarios de la soberanía. En otras palabras, acepta que los Gobiernos se apropien de la soberanía, cuando, desde el punto de vista democrático, la soberanía no es nunca de los Gobiernos. La soberanía, en todas nuestras Constituciones, es del pueblo.

Por lo tanto, si el pueblo acepta, si el pueblo tiene canales institucionales de participación, constituir una nueva institucionalidad regional con verdaderos poderes, no implica ninguna cesión de soberanía. Este es el viejo problema que las originales 13 colonias estadounidenses enfrentaron al independizarse y que brillantemente resolvieron: se independizaron como confederación y después, mediante el pacto constitucional, se transformaron en federación, señalando que al hacerlo no había cesión de soberanía, puesto que todo el pueblo participaba en la constitución del Gobierno Federal. En ese sentido, si nosotros replanteamos el problema y argumentamos que la integración es una cuestión de soberanía ciudadana y no de este gobierno o del otro, nos puede dar una perspectiva diferente. Pero desde hace casi 60 años es este, precisamente, el problema que hemos estado evadiendo: asumir la esencia de la soberanía popular y ponerla en el corazón de la integración, porque si lo hacemos, es inescapable plantearse los mecanismos mediante los cuales el pueblo soberano va a delegar el ejercicio de la soberanía en los organismos de la integración que lo representan y que deberán someterse, periódicamente, al veredicto del soberano mediante procesos democráticos.

4. La nueva integración implica una clara definición de los niveles de competencia.

En todo proceso de integración se definen tres niveles fundamentales de competencias: las supranacionales, las interestatales y las nacionales, relacionadas con el proceso. ¿Cuál de esos tres niveles de competencia se va a utilizar, bajo que circunstancias y a qué tipo de aparatos van a ser adjudicados? Hasta ahora, nos hemos constreñido a los dos niveles inferiores, pero la experiencia de otros procesos señala claramente, que no es posible avanzar si no se desarrolla, paulatina, pero con firmeza, el primer nivel y se le dota de sus respectivos órganos. Carecemos de una clara definición de los tres niveles ni de cómo van a jugar armónicamente esos tres niveles en nuestro proceso. Las dificultades que está encontrando el establecimiento de la unión aduanera entre nuestros países es un claro ejemplo de lo que aquí se afirma: establecer las competencias supranacionales es difícil, pero sin ese instrumento es muy difícil poder decir hacia dónde podemos llegar. Lo que sí podemos decir es que sin ese instrumento no llegamos a ninguna parte.

5. La integración tiene cuatro funciones estratégicas.

El quinto aporte ataca la médula del problema, pues se interroga sobre el para qué de la integración y define las cuatro funciones estratégicas de la integración en este período: la integración como instrumento para negociar nuestra inserción en la globalización, como instrumento para superar las asimetrías entre los países de la región, como instrumento para defender nuestro medio ambiente y hacer uso racional de nuestra biodiversidad y como instancia para resolver los conflictos entre nuestros países. Es evidente que el papel del proceso de la integración no puede agotarse en estas cuatro funciones. Sin embargo, es necesario definir las ya que, dado su carácter estratégico, se constituyen en guías para levantar el edificio de la institucionalidad integradora y desarrollar una práctica coherente.

De los análisis anteriores se puede concluir que necesitamos de un instrumento idóneo para negociar nuestra reinserción en la globalización y que este tiene que ser la integración. Se ha señalado correctamente que una forma fundamental del avance de la globalización es la negociación de acuerdos entre países, o más exactamente entre Gobiernos, pero pretender que vamos a tener éxito al negociar individualmente cada uno de nuestros Gobiernos, ya sea con Estados Unidos o con cualquier otra potencia, es la más contundente muestra de falta de visión político-estratégica de nuestra parte.

Las ventajas de negociar, como región integrada, los términos de la inserción en la globalización de nuestras sociedades, son evidentes, tanto en términos de lo que podemos ofrecer (un mercado mucho mayor, un espacio de inversión de escala superior, una ubicación geográfica privilegiada y una biodiversidad única, para citar algunas), como de las “palancas” favorables para lograr condiciones menos onerosas (ubicación estratégica homogeneizada, número de votos en organismos internacionales, capacidades superiores para enfrentar amenazas a la globalización como es la delincuencia internacionalizada).

Por otra parte, como es cada vez más evidente, las relaciones de la globalización tienden a abrir un importante espacio tanto a la negociación, como a mecanismos jurisdiccionales para la solución de conflictos. Sin embargo, el costo de manejo de estos instrumentos es tan alto, que se vuelve prohibitivo para nuestros pequeños países, la alternativa es un manejo conjunto y esto solo puede lograrse si se tiene en la base un proceso de integración económica sólido. La alternativa de contratar estos servicios con firmas especializadas de países desarrollados, además de ser menos segura y eficiente, a la larga es más costosa.

Por lo anterior, es evidente que en nuestra visión de la Nueva Integración, es un constitutivo estratégico el que los órganos comunitarios asuman, crecientemente, la tarea de negociar nuestros términos de relación con el proceso globalizador, así como el manejo de los conflictos de carácter económico que de él surjan.

Segundo, por otra parte, la existencia de importantes y profundas asimetrías sociales y económicas en nuestra región se vuelve uno de los más serios obstáculos para su integración, así como para una favorable inserción en la globalización. Nuestras asimetrías se convierten en un elemento dinamizador de las tendencias centrífugas y, en nombre de un interés nacional de corto plazo, empujan a un doble juego en las negociaciones: por una parte, negociar como región, pero por la otra, tratar de negociar como país para obtener ventajas basadas precisamente en las asimetrías. A la larga, esta es una política perdedora y que compromete los desarrollos estratégicos en aras de ventajas de corto plazo. La experiencia de las negociaciones del TLC con Estados Unidos son un buen ejemplo de ello.

No obstante, cuando enfrentamos un proceso de negociación como el que actualmente se inicia con la Unión Europea, y donde la exigencia de negociar integrados se vuelve insoslayable, pues se convierte en

condición *sine qua non* para nuestra contraparte, la cuestión de las asimetrías puede enfrentarse no solo como obstáculo, sino como una oportunidad privilegiada para entrarle a resolver este problema y para vincular el proceso integracionista a las necesidades y demandas de los sectores sociales que se encuentran más alejados de la integración; es decir, los pobres. Efectivamente, la experiencia europea de su proceso de integración es que las asimetrías reales entre los países que se fueron integrando, tendieron a disminuirse sobre la base de programas masivos de asistencia económica y social, financiados por los socios más desarrollados del esquema. En nuestro caso, si bien las asimetrías entre nuestras sociedades son tan agudas o más que las enfrentadas por los europeos, no existe dentro de la región un socio con capacidad de asumir los costos de reducir asimetrías. Sin embargo, la posibilidad de desarrollar un masivo programa de ayuda para lograr este objetivo como parte del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, es algo que tiene visos de realidad, pero que implicaría un serio esfuerzo de integración por parte de nuestros Gobiernos. En otras palabras, de lo que se trata es de asumir la lógica de la reducción de asimetrías regionales como condición indispensable para el desarrollo económico y social y como instrumento de negociación de acuerdos de asociación con países desarrollados.

Una tercera función principal de la Nueva Integración es el desarrollo de una capacidad política e institucional para resguardar y promover nuestra riqueza en términos de biodiversidad. Asumir esta tarea no solo implica un conocimiento más completo de qué es lo que poseemos los centroamericanos en este campo, sino el desarrollo de un marco legal y un entramado institucional que permita su protección y manejo a un nivel supraestatal, así como la promoción de una nueva lógica de desarrollo en la que la sostenibilidad ambiental se priorice frente a la explotación de los recursos naturales y humanos.

Recursos naturales como el agua, los bosques y la fauna no están sujetos a las fronteras nacionales; además, la autoridad nacional solo tiene una limitada capacidad para manejarlos, amén de que se convierten no pocas veces en fuente de conflictos entre nuestros Gobiernos. De igual manera nuestro recurso humano fundamental, la fuerza de trabajo, cada vez más está operando bajo esta lógica.

Por otra parte, áreas de manejo de la salud pública como es la autorización de medicamentos y el establecimiento de estándares de calidad en su fabricación, deben pasar a ser competencia de órganos comunitarios. El hecho de que un medicamento necesite 6 diferentes registros para

poder ser comercializado en Centroamérica no solo es un absurdo, sino que eleva los costos de las medicinas y se convierte en una fuente de corrupción de funcionarios. Por otra parte, la existencia, al menos nominal de seis instancias que velan por la calidad de los medicamentos constituye un desperdicio de recursos públicos y es fuente de ineficiencia en la defensa del consumidor.

Finalmente, nuestra visión de la Nueva Integración propone el desarrollo de una cuarta función estratégica que nos parece indispensable para que el proceso pueda realizarse con dinámica sostenible. Se refiere al desarrollo de una autoridad regional para la solución de conflictos, la cual tiene que ser diseñada en un doble carril. Por una parte, reforzar el desarrollo de la Corte Centroamericana de Justicia, dándole una verdadera vigencia y estableciendo como requisito indispensable para participar en el proceso integrador, el someterse a su jurisdicción; por otra, el desarrollo de una capacidad de arbitraje voluntario entre nuestros Gobiernos, que permita la solución de conflictos sin los costos y el consumo de tiempo asociados con los procesos judiciales.

Estas cuatro funciones estratégicas nos parece que pueden constituir el corazón de un nuevo esfuerzo de unión centroamericana, que en un plazo razonable se pongan en práctica. Indiscutiblemente, el proceso de integración no se completa con estas funciones ni puede reducirse a ellas, pero el objetivo de destacarlas es señalar que son indispensables de ser asumidas.

6. En la integración la participación ciudadana y de las sociedades civiles es fundamental y debe expresarse en su práctica institucional.

Antes que nada, es necesario aclarar que no es lo mismo la participación ciudadana que la participación de organizaciones de la sociedad civil. La participación de las organizaciones de la sociedad civil es necesaria e indispensable, y en muchos casos constituye un inicial e indispensable paso para la participación ciudadana, pero en ningún momento la agota y no puede sustituirla, porque las organizaciones de sociedad civil no son instancias “de representación” (excepto de sus afiliados) sino “de expresión” de la sociedad civil, no reciben mandato de la ciudadanía, sino de sus afiliados, ni están sujetas a forma alguna de rendición de cuentas frente al conjunto del *demos*. Si somos demócratas, tenemos que ser coherentes con los principios de la democracia y no sustituirlos por sucedáneos. En consecuencia, no se trata de “abrir espacios”, por lo general de consulta, a algunas organizaciones de la sociedad civil,

sino, ir más allá y plantearnos en serio la *ciudadanización* del proceso de integración, pasando a formas de expresión directa de la ciudadanía, porque esta es la única que se puede representar a sí misma.

Es cierto que los partidos políticos están en crisis, en Centroamérica y en el resto del mundo, y que por lo tanto la representación de la ciudadanía está seriamente amenazada, pero esto no invalida el punto fundamental, de que para que el proceso de integración tenga legitimidad y sostenibilidad, es necesaria la participación ciudadana. En la actualidad, la única instancia en que la ciudadanía centroamericana puede generar representación directa es en el Parlacen, que es la institución del proceso más cuestionada, tanto por algunos Gobiernos como por los medios de comunicación. Sin embargo, en la práctica, la discusión sobre si debe o no existir el Parlacen se plantea en términos de si sirve o no para algo. La respuesta parece ser obvia, en el sentido de que dados sus costos, es de muy poca su utilidad para el proceso. Pero el problema real es si el Parlacen debe o no adquirir las funciones de un verdadero parlamento frente a los órganos ejecutores del proceso.

La discusión reducida a un análisis de costos y beneficios está pésimamente planteada; en realidad, es una excusa para negarse a participar en el Parlacen o a hacerlo a regañadientes, pero en ambos casos, lo que transparenta es la voluntad de mantener el monopolio sobre las decisiones de la integración. Lo que esta actitud refleja es una concepción similar a la que los reyes franceses del absolutismo tenían respecto a los Estados Generales²⁴. Pero si planteamos la cuestión en la perspectiva que estamos proponiendo, el Parlacen se convierte en una instancia clave para el proceso, pero esto significa que sus funciones tienen que ser radicalmente redefinidas y que de ser lo que es hoy, un órgano consultivo de los Ejecutivos del área, pase a ser un verdadero parlamento, con la potestad de legislar en materia de integración, de aprobar el presupuesto del aparato ejecutor y de ejercer la función de recibir la rendición de cuentas de la burocracia. Este sería uno de los pasos necesarios si queremos una integración en serio, de los ciudadanos centroamericanos por los ciudadanos centroamericanos y para los ciudadanos centroamericanos, que es nuestro ideal.

24. Nótese que los Estados Generales no eran una representación del pueblo, sino que se asemejaban más a una representación de organizaciones de la sociedad civil y de la nobleza; sin embargo, tómese en consideración que en buena parte el impulso de la Revolución Francesa, se gestó y desarrolló dentro de los Estados Generales, lo cual podría ser un buen ejemplo a seguir por nuestro PARLACEN.

Sin duda que las funciones así planteadas implican una doble inversión de las concepciones que hemos tenido en este campo; en primer lugar, un esfuerzo intelectual para pasar de lo meramente económico a lo social; es decir, a hacer economía política en el proceso de integración; economía política en el sentido clásico de Adam Smith y los grandes pensadores fundadores de la economía como ciencia.

Segundo, tenemos que pasar de lo técnico a lo político. No para negar lo técnico, sino para entender que lo técnico tiene una limitación. Así como lo político sin lo técnico suele ser demagogia, solo lo técnico no resuelve los problemas. Entonces tenemos que incorporar el elemento político. En otras palabras, nuestra visión de una nueva integración, coloca lo político en el corazón mismo del proceso, no en su sentido estrecho de lo político-partidario, sino en su verdadera acepción de lo político como la concreción del bien común.

7. La nueva integración requiere asumir el reto de la cuestión Constitucional.

Si nos movemos de la integración al pueblo soberano; si avanzamos de las resoluciones de los presidentes y/o ministros, a decisiones en manos de organismos supranacionales, tenemos que resolver la cuestión de la representación y de una nueva institucionalidad, lo que nos plantea el problema del acuerdo constitucional.

Tanto los intelectuales como los funcionarios integracionista se encuentran bloqueados intelectualmente frente a ese problema; víctimas del temor que los gobernantes del área esparcen, de que se trata de un tema tabú, el cual es preferible no tratar; pero la construcción de una verdadera integración no puede soslayarlo, como, para bien o para mal, se ha evidenciado en el caso de Europa. Pero también, a la aceptación del tabú han contribuido las concepciones constitucionalistas que predominan en nuestro medio, que son formalistas, rígidas y tradicionales.

En el mundo moderno, hay una serie de formas intermedias de acuerdos constitucionales que se están utilizando. Por ejemplo, las *constitutional charts*, que se emplean en los procesos de transición o de constitución de nuevos Estados: el compromiso político aún no tiene la extensión y el detalle del texto constitucional tal y como lo conocemos, porque la sociedad no está todavía preparada para ello, pero expresa los consensos básicos a los que la sociedad ha llegado en ese momento, así como las primeras instituciones que lo encarnan, aún cuando estas tengan carácter

transitorio. Lo que necesitamos es una buena dosis de imaginación política para expresar el movimiento de la integración, pero, sobre todo, una gran dosis de voluntad política de alcanzarla.

En conclusión

Este ensayo ha intentado desarrollar una perspectiva histórica del fenómeno de la Integración Centroamericana, como instrumento crítico para proveer un más cabal entendimiento de sus alcances y limitaciones, pero sobre todo para plantear la necesaria redefinición del proceso e indicar algunas orientaciones para el mismo. Lo que está claro es que, desde su nacimiento con la independencia, la integración ha sido un proceso asimétrico y que en su continuidad, presenta claros períodos de discontinuidad.

En síntesis, podemos afirmar que las sociedades del Istmo han transitado por tres etapas claramente definidas.

La primera, que puede ser catalogada como “integración política sin condiciones materiales” corresponde a nuestro nacimiento como nación independiente del colonizador, dura escasamente dos décadas y termina con la fragmentación política del Istmo.

Una segunda etapa se produce cuando el proceso es retomado, pero desde una perspectiva economicista y que podemos caracterizar como “integración económica sin referente político”²⁵; vía para la creación de un espacio comercial común y de una parcial homogenización de tarifas hacia el exterior, se buscaba la modernización de las economías de sus 5 integrantes. Sin embargo, el modelo tendió a desarrollar no solo

25. De hecho el que constituía el referente político de este proceso, la ODECA, fue constituido antes de los proyectos económicos, sin embargo su carencia de poder y su carácter de un organismo manejado al estilo diplomático tradicional, lo incapacitaba para jugar el papel de un real componente del proceso; por otra parte, el otro referente político de la época, el CONDECA –una especie de OTAN criolla-, respondía no al proceso integracionista del área, sino a la política de contención del comunismo que Washington prescribía. Finalmente, el referente cultural del proceso, CSUCA, estaba confinado a las universidades estatales y jugaba un papel muy acotado a su nombre y en constante lucha con la mayoría de los gobiernos militares del área en su defensa de la autonomía universitaria. La mera existencia y limitaciones de los instrumentos políticos del proceso, lo que demuestra es el carácter asimétrico asumido por la integración en esta etapa.

su congénita asimetría entre lo económico y lo político, sino asimetrías económicas entre los países, lo cual, en gran medida fue la razón para que el proceso se frustrara en la guerra entre Honduras y El Salvador, precisamente, dos décadas después de haber sido lanzado.

Entre la primera y la segunda etapa, medía un siglo. Sin embargo, en ese largo período de tiempo, está clara y esporádicamente presente la integración; los repetidos y fallidos intentos de lograrla son una prueba de ello.

La tercera etapa de la Integración Centroamericana, es la que estamos viviendo en la actualidad, que podemos caracterizar como “reintegración económica descubriendo sus referentes sociales y políticos”, pues a pesar de una realidad, estructuralmente modificada, reivindica una ingenua continuidad con el período anterior, aún cuando ya presenta débiles atisbos del descubrimiento de sus referentes políticos y sociales.

Hoy, la integración centroamericana se encuentra en un momento crítico. Tiene que redefinirse frente a los cambios estructurales ocurridos y tiene que insertarse en la Centroamérica actual para volverse relevante y para hacerlo exitosamente. Esta empresa, requiere estar dotada de una visión que permita ver más allá de los intereses inmediatos de cinco o seis gobiernos que se sientan a la mesa a discutir y tiene que responder a las nuevas condiciones del área y del mundo en el que Centroamérica está inmersa. La pregunta de fondo que al actual proceso integrador se le plantea es la siguiente ¿tiene posibilidades reales de éxito en la forma que está diseñado, o acaso estará destinado a fracasar en un par de décadas, como los dos anteriores? Y si compartimos la sospecha que volveremos a repetir la historia simplemente por no aprender de ella, tendremos que respondernos la siguiente pregunta: ¿Acaso no es necesario replantear la Integración de una manera sustancial y al hacerlo asumir las lecciones del pasado?

*Síntesis de intercambio
entre participantes*

Norman García, Círculo de Copán, Honduras

El avance en la integración de Centroamérica de principios de los noventa, se dio más fácilmente ya que entre los cinco presidentes centroamericanos, había cuatro relativamente jóvenes, que no llegaban a los cincuenta años. Doña Violeta Chamorro era una persona de carácter consensual y eso dio el segundo aire al proceso. Por otro lado, preocupados por los temas de tipo político, hicieron compromisos bilaterales que trastornan definitivamente el proceso de integración. También comienzan negociaciones bilaterales con terceros países que complican la situación. El problema es que veían las cosas de modo muy familiar o muy nacional.

Sobre el tema agrícola, China, es un elemento que nos preocupa. Competir con China en Centroamérica es difícil, porque lo que producimos también lo produce China, pero barato y mejor.

Un sector ganador en el TLC con Estados Unidos, es la agricultura fresca y la China está consumiendo tanta comida que tiene que venir a buscarla al continente americano; tiene que ir a África a buscar los productos más básicos. En este sentido, Centroamérica sale ganando por su cercanía con los Estados Unidos que le permite enviar productos frescos, con mayor valor que los procesados ya que se procesa lo que no sirve. Costa Rica u Honduras pueden fletar, cada uno de ellos, 90 ó 100 mil libras diarias de filete de tilapia fresca a Estados Unidos. Costa Rica, lo que más exporta a los Estados Unidos son productos agrícolas. Lo que produce desde INTEL lo exporta a China Continental, convirtiéndolo así, en el segundo socio comercial de Costa Rica.

La maquila no es el sector ganador del TLC como mucha gente cree. La maquila afortunadamente cuenta con el CAFTA y está compitiendo con China palmo a palmo. La competencia del TLC se va a incrementar entre los países centroamericanos, porque por ejemplo, la lechuga que siembra Honduras, también la puede sembrar Nicaragua e igualmente Guatemala.

En el tema agrícola esta el futuro del istmo. Acabo de terminar un análisis del Valle de Comayagua, ya que durante la temporada alta –de finales de noviembre a finales de marzo–, semanalmente salen entre 145 a 150 contenedores de 40 pies con vegetales orientales al mercado de Estados Unidos. El CAFTA ofreció la oportunidad de exportarlos durante todo el año. En el Valle de Comayagua investigué si en efecto el pequeño cultivador, con una manzana o manzana y media de terreno, se estaba beneficiando. Los números me indican que sí, que exportan a través de los mecanismos de asociatividad que existen aunque no pertenezcan a la oligarquía y aunque nunca antes hayan sido agricultores; como es el caso del líder de una familia quien se dedica a esta actividad siendo técnico en mecánica y graduado de un colegio de secundaria.

La integración es fundamental. Las asimetrías tienen que corregirse. Siendo Ministro de Economía le planteé al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) la necesidad de crear un fondo que no necesariamente tiene que ser “a la europea” para eliminar las asimetrías. En Centroamérica no hay una potencia económica que como Alemania pueda poner más dinero, para apoyar al que menos tiene. Se necesita un fondo que permita eliminar las asimetrías, que facilite el acceso a préstamos para desarrollar la infraestructura; que permita aumentar la competitividad porque, tanto Nicaragua como Honduras, no han tenido acceso a los fondos regulares de los Bancos multilaterales sino únicamente a fondos concesionales, y en esta situación, los países más rezagados se van a rezagar más.

José Manuel Salazar Xirinachs, OIT, Ginebra.

Centroamérica nació integrada en lo político. Cuando hablamos de integración y la nueva integración, la regla es totalmente nueva; la lógica económica es la que está delante, y de esa es la que va a estar en la vanguardia de la negociación con Europa, en términos de lo que a los negociadores les va a interesar. Tenemos que poner la lógica política en la visión estratégica, pero hay que ser realistas y reconocer que la lógica económica es la que domina.

Lo interesante es ver estos 6 cambios estructurales que plantea Rubén Zamora. En el tema de población, son muy acertadas las tendencias que se señalan. De hecho, esta propensión a la industrialización y la urbanización impulsó de los últimos treinta años es resultado de la integración. Fue la política de sustitución de importaciones la que aceleró en los años sesentas y setentas, el proceso de industrialización y, por lo

tanto, la urbanización de Centroamérica. Cuando pensamos en la nueva integración, pensamos en cómo superar y construir sobre el éxito; porque mi lectura es bastante positiva de lo que logró la integración en su época de oro, en términos de industrialización y urbanización.

Un tema importante es el de los ejes de acumulación, o lo que podríamos llamar en otro lenguaje, las fuentes de crecimiento. Coincido con los énfasis señalados por Norman García que indican que hay muchas formas de hacer negocios con el mundo. Por lo tanto, creo que no va a haber un solo eje de acumulación, como lo había en la vieja integración cuando la estrategia fue la industrialización. Ahora, habla la realidad misma. Mucho del éxito de Costa Rica, aunque ahora se habla de INTEL y todas las nuevas y altas tecnologías, está en que la mayor parte del empleo está en las exportaciones agrícolas muy diversificada: piña, fresas, plantas ornamentales y similares. En esos sectores encontramos el mayor impacto social sin minimizar el aporte que ofrece la alta tecnología a las clases medias. Son muchas las nuevas oportunidades, y cada sector tiene su valor estratégico como en la agricultura diversificada, varios niveles de componente tecnológico y evidentemente, muchos servicios. Es clave tener eso claro cuando se negocian acuerdos comerciales, porque debemos ser ofensivos, no solo con el banano y el azúcar. Hay que usar las ventajas comparativas que se tienen, pero también las ventajas comparativas para el futuro, lo cual es un reto.

Sabemos que Europa tiene escalamiento de aranceles en productos industriales y penaliza todo lo que es el agro-procesamiento. Una de las formas en que Europa puede ayudar muchísimo al modelo de desarrollo centroamericano es en aperturas industriales, porque Centroamérica va hacia esto y hacia el agro-procesamiento.

El tema de los ejes de acumulación y las fuentes de crecimiento está muy vinculado al tema del modelo de desarrollo. La reflexión a que nos invita Zamora es valiosísima, porque dice que la integración fue funcional al modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Yo estoy de acuerdo con eso, pero entonces la pregunta es: ¿Esta nueva integración tiene que ser también funcional al nuevo modelo de desarrollo, y si el nuevo modelo de desarrollo es la globalización y la inserción internacional, como lo muestra el TLC con Estados Unidos y como lo va a tener Centroamérica con Europa, entonces no es este el hilo conductor del cual agarrarnos para construir esa funcionalidad? Esto nos lleva a temas de competitividad, de diversificación exportadora, de infraestructura, de logística, y por supuesto a los temas sociales, porque no podemos tener solo una visión economicista.

Necesitamos una reflexión en la que la nueva integración no plantee si Centroamérica se está globalizando, porque de hecho ya se está insertando, sino el cómo construir una nueva integración que sea funcional a ello, pero que tenga todos los beneficios sociales y la adecuación social a la que los centroamericanos aspiramos. Esa es una pregunta fundamental. La idea de vender el modelo europeo que los colegas de Europa nos han señalado es acertada pero tenemos que ver qué ofrece el modelo europeo, porque también está muy basado en el dinamismo del mercado único europeo. La vieja integración centroamericana fue muy dinámica pero se agotó rápido, porque el dinamismo del mercado común centroamericano se agotó. Nosotros estamos buscando la inserción internacional y ahí hay una gran diferencia con el modelo europeo de hoy día, en el que todavía el 60% o más de un 50% del comercio intrarregional es europeo. Nuestro comercio intrarregional poco probable va a lograr lo mismo. Conforme más nos insertemos en la economía mundial, más van a pesar en el PIB, en las inversiones y en las exportaciones estos temas. Por ello, debemos tener en cuenta las implicaciones de la diferencia entre un modelo europeo con un mercado único que es el más grande del mundo versus un mercado centroamericano que es limitado.

Como último punto, en el tema de las asimetrías, creo que debemos ser realistas. Podemos discutirlos en tres niveles: primero, las asimetrías entre Centroamérica y Europa; ahí la gran pregunta es ¿hasta dónde nos va a ayudar Europa, hasta dónde la filosofía europea se va a poder trasladar en este acuerdo de cooperación y asociación estratégica? Espero que se pueda lograr bastante pero soy un poco escéptico porque ya hay planes claros de cuánto puede ayudar Europa. Tenemos que entender a Europa con sus limitaciones. No se trata solo de una negociación con Centroamérica, es una negociación con ochenta de los países de Asia, Caribe, Pacífico y que incluye mucho de África. Entonces, por cada euro de generosidad que Europa le dé a Centroamérica, eso va a costar 5 ó 10 euros para África, ya que las asimetrías con África son mucho mayores. Hay que entender este dilema y esa restricción que Europa va a tener en el cómo lidiar con procesos simultáneos de negociación. No hay duda de que es muy importante, y la experiencia europea muestra que si hay una buena transferencia de recursos con una visión estratégica, la cohesión se puede lograr, y el beneficio para Centroamérica sería mucho mayor.

Podemos favorecer la competencia entre Estados Unidos y Europa en esta materia, pues el CAFTA no tiene nada sobre cohesión social y combate contra las asimetrías. Cualquier esfuerzo adicional de cooperación sería una gran señal de que Europa tiene una visión diferente sobre los impactos

sociales, sobre los ajustes del comercio y sobre lo que significa para estas economías tener un componente de transferencia significativo.

El otro nivel, es entre los países centroamericanos. Bien lo dice el documento del Círculo de Copán. No tenemos un presupuesto comunitario en Centroamérica ni hay economías dominantes que puedan financiar transferencias a los otros, pero esto no significa que del todo no se pueda hacer nada aunque reconozcamos las limitaciones.

Como reflexión final, el gran reto de las asimetrías está dentro de nuestros propios países, como es el caso del TLC en Costa Rica, en que la discusión no era sobre el TLC, sino sobre la gran insatisfacción que existe dentro del país debido al crecimiento de la desigualdad, lo que se percibe como oportunidades muy asimétricas entre unos que están haciendo mucho dinero y otros que ya no sienten al Estado benefactor o la movilidad social que había en el pasado. En este tema tenemos mucho que aprender de Europa. Quizá debemos ilustrarnos, no tanto de la integración europea, sino del modelo social europeo. Esto es absolutamente estratégico en términos de cohesión social y tal vez allí, en las experiencias nacionales y lo que se pueda regionalizar de ellas, es donde hay más que aprender. Ojalá nos exporte Europa, conocimientos a nivel de las políticas sociales nacionales, la solidaridad y la flexibilidad para los mercados laborales.

José Antonio Sanahuja, España.

Las intervenciones nos han invitado a “volar alto”, y a no limitarnos a defender solo porcentajes de aranceles. Además, su crítica a la vieja razón integradora ha sido también un alegato a favor de lo que en la academia llamamos el “nuevo regionalismo”, como un fenómeno que trata de dar respuesta a la globalización, y que podría proporcionar una nueva racionalidad para estos procesos, basándose en la idea de que la globalización implica más interdependencias, y en ausencia de las reglas estables y predecibles, se incrementa el riesgo. Hablamos de la “sociedad del riesgo global” a la que tenemos que responder más allá del Estado, estableciendo normas, principios reguladores e instituciones internacionales eficaces.

Hay una distinción entre la integración real y la formal que tiene connotaciones peyorativas y no es muy correcta analíticamente. Hay que, diferenciar entre dinámicas de regionalización y el regionalismo. ¿Qué es la regionalización? Es el conjunto de esas interdependencias crecientes, generadas por los intercambios económicos, por esos bancos o compañías

aéreas que se regionalizan, por esas PyMe que también dependen cada vez más del comercio interregional; es la migración que modifica efectivamente la territorialidad y las dinámicas sociodemográficas; es la seguridad que es ya un problema regional, o la vulnerabilidad a los desastres que es regional también. Eso es la regionalización.

¿Qué es regionalismo? Es crear instituciones, crear normas, crear marcos jurídicos predecibles, crear capacidades de actuación más allá del Estado plasmadas en instituciones regionales. El alegato a favor de un mecanismo de resolución de controversias encaja perfectamente con lo anterior y con la creación de políticas activas que acompañen los procesos. Todo esto se relaciona con la idea de repensar el papel del Estado nacional. El Estado-nación ha sido un artefacto jurídico-político que ha tenido un gran éxito histórico porque nos ha resuelto cinco problemas claves: nos ha dado seguridad, ha sido el marco de la gobernanza democrática, ha regulado los mercados que han generado el bienestar económico, nos ha dado el marco de la cohesión social, y hasta ha producido las identidades individuales y colectivas. Y añadiría, que ahora existe un sexto problema que el Estado ha de afrontar –que en el pasado no existía–, la sostenibilidad del medio ambiente que no conoce fronteras.

Cada una de estas seis dimensiones necesita de un complemento que va más allá del Estado, y esto proporciona una razón muy poderosa para el regionalismo. Llamo la atención sobre el hecho de que cuando examinamos la historia de la integración europea, aunque quizás de una forma menos traumática, el cambio se ha producido. La razón integradora de los años cincuenta y la razón integradora de la actualidad son diferentes, y la Unión Europea se concibe en sí misma como un mecanismo regional que trata de mejorar la gobernanza interna e internacional, más allá de los Estados que la integran. Esta es la visión que la Unión Europea está adoptando hasta el punto de que algunos autores hablan de una Unión Europea cosmopolita que trata de dar gobernanza a la globalización, a través de un multilateralismo eficaz.

Podemos insertar el Acuerdo de Asociación en esta lógica. En el escenario optimista, el Acuerdo deseable de Asociación debería tener una visión y ser una oportunidad, para alentar la regionalización y fortalecer el regionalismo centroamericano mediante reglas estables y predecibles, con instituciones, con mecanismos de resolución de controversias que mejoren e incrementen la cooperación para la cohesión social, para la transformación productiva y para el fortalecimiento institucional. Debería ser una oportunidad, que ofrezca a ambas regiones un marco

para un diálogo político que sirva para fortalecer el multilateralismo y contribuir a la gobernanza del sistema internacional entre ambas regiones y en el marco de las relaciones Unión Europea-América Latina. ¿Juega la Unión Europea el papel de un “federador externo” de la región? El proceso de evaluación conjunta ya ha tenido ese papel. Permítanme una anécdota. No hace mucho, en una entrevista con los embajadores de GRUCA (grupo de Centroamérica) en Bruselas, escuché de uno de ellos la siguiente frase que cito textualmente: “en seis meses la evaluación conjunta nos ha permitido avanzar lo que no hemos avanzado en seis años en el proceso de integración” y, se le pedía a la Unión Europea que continuara haciendo ese ejercicio de “federador” externo.

Quizás esta visión es voluntarista. Como siempre hay que actuar con el optimismo de la voluntad y el pesimismo de la razón, cuando miro los equipos de negociación, las lógicas en Centroamérica así como en la propia Unión Europea, me pregunto si esa visión está presente en los que van a producir este acuerdo. Desconozco si en la Unión Europea se está concretando, en la práctica, esa visión cosmopolita. En el tipo de propuestas que he visto, el mandato aprobado por la Comisión debería ir mucho más allá y tener una visión más estratégica, pero también me pregunto, y lanzo esta pregunta a nuestros interlocutores centroamericanos, ¿por parte de Centroamérica, está plenamente asumida esta nueva razón integradora del nuevo regionalismo como respuesta a la globalización, como mecanismo de dar gobernanza a la globalización para fortalecer las capacidades internas de gobernanza, así como las internacionales?

Víctor Bulmer-Thomas, Gran Bretaña.

A partir de la exposición de Rubén Zamora, quisiera compartir dos puntos. El primero es que el concepto de integración empresarial puede ser muy positivo, porque en muchos casos es una pre-condición para una integración formal. Mucha gente piensa que el motivo único para la firma del Tratado de Roma en 1957, fue la posibilidad de impedir una guerra a futuro entre Alemania y Francia, pero se olvida que ese año, hace cincuenta años, los 6 países que estaban a punto de iniciar el proceso de integración, ya compartían un 35% del comercio entre ellos, una especie de integración empresarial que empezó después de la Segunda Guerra Mundial y que fue un factor en la decisión de firmar el Tratado de Roma.

También Asia, por décadas no tenía mucho interés en la integración formal, pero está cambiando rápidamente y es consecuencia, en parte, de la integración empresarial especialmente entre los países de Asia. Por

eso creo que se puede ver la integración empresarial en América Central positivamente.

El segundo punto, es un pequeño comentario sobre la migración en Belice. Una parte tiene raíces en mexicanos y guatemaltecos que vinieron a Belice en la segunda mitad del siglo XIX y, aún con las nuevas migraciones a Belice, hay muchos que ya tienen ciudadanía beliceña y pueden votar en las elecciones. No podemos identificar a esta gente como no beliceños. En el último censo, la mayoría de la gente en Belice adoptó el español como su primer idioma. Sin embargo, Belice es un problema para el proceso de integración en América Central, porque no está participando en CAFTA. Fue su decisión y tampoco está participando en las negociaciones entre Centroamérica y la Unión Europea. Participa por supuesto en CARICOM y por este medio está participando en otras negociaciones con la Unión Europea, pero es difícil imaginar en 5 ó 10 años que el proceso de integración de Belice con el resto de Centroamérica se va a profundizar, porque CAFTA y una asociación con la Unión Europea, van a crear muchos obstáculos para una integración posterior más profunda entre Belice y el resto de América Central.

Sandra de Barraza, Círculo de Copán, El Salvador.

Deberíamos reflexionar sobre el modelo y la estrategia para el desarrollo en los últimos veinte años. Nos hemos dado cuenta que el discurso ha sido insuficiente, que no ha habido continuidad y que en muchos casos no ha habido consistencia entre lo que se dice y lo que se hace, como lo señaló Rubén Zamora. Nos hemos movido hacia una economía de servicios, pero es un hecho que durante los últimos tres ó cuatro años, ha habido una atención especial hacia el sector agropecuario que ha permitido que se registre una mayor tasa de crecimiento, posiblemente la más grande en los últimos años. Esto es un primer tema a considerar. Segundo, y vinculado con esto, Centroamérica tendría, especialmente El Salvador, que reflexionar sobre la institucionalidad para el desarrollo. Hemos ido dejando de lado el tema de las atribuciones del Estado, aún cuando la Constitución de la República establece casi 92 competencias del Estado. Eso no se refleja en el marco institucional del país, y más aún, hay muchas instituciones que han ido perdiendo su relevancia y su pertinencia lo cual tiene un efecto importante en la distribución del presupuesto y del gasto público. Habría que pensar qué institucionalidad queremos. El discurso de liberalización, de baja de tasas de aranceles, no se ha reflejado en una mayor eficacia en el marco institucional, especialmente aquel vinculado

con el tema de desarrollo social. Las instituciones vinculadas al sector social no han sido objeto de pensamiento, de evaluación y mucho menos de renovación.

El tercer tema que es importante para un diálogo político es el tema del financiamiento para el desarrollo. Nuevas formas, nuevos impuestos, nueva distribución presupuestaria en función de la cohesión social y territorial, todos éstos son grandes desafíos que deben asumirse.

Por último, va a ser ineludible que en el Acuerdo se discuta el tema fiscal. Va a ser imposible sentarnos en una mesa de negociación, pedir cooperación, buscar la cohesión social, desarrollar pactos políticos si el tema de reforma fiscal no se discute. En el caso de El Salvador, ha habido una iniciativa para modernizar la administración tributaria que ha tenido éxito; hemos avanzado en la recaudación, pero va a ser insuficiente si no consideramos nuevos impuestos, como el impuesto predial que no tenemos en el país, como el impuesto a la plusvalía y a las mejoras o como otros impuestos que será necesario considerar.

Tomás Abadía, España.

Le corresponde a América Central definir su propia institucionalidad, su propio proceso de integración regional. Es una cuestión de soberanía de los Estados miembros de la América Central, y que implica debates políticos internos.

Cierto, que para un observador europeo, la percepción es que son países pequeños, con cuatro u ocho millones de habitantes, y que conforme más profundicen en ese proceso de integración regional, más capacidad de respuesta van a tener cara a los mercados exteriores y a la propia integración política, en su propio hemisferio y en el escenario mundial.

En lo que se refiere al futuro Acuerdo de Asociación, como va a ser fundamentalmente un Acuerdo de región a región, Europa pone acento en la integración aduanera. ¿Por qué? Porque la Unión Europea es, ante todo, una unión aduanera excelente. Vamos a negociar la tarifa externa aduanera común de la Unión con la tarifa externa aduanera común de Centroamérica. De otra manera, no va a haber posibilidad de concluir acuerdos bilaterales y eso está totalmente fuera de un esquema realista de lo que es el propio proceso europeo.

Por otro lado, la Unión Europea analiza el mecanismo de resolución de conflictos, para que garantice que las normas jurídicas que emanen del futuro Acuerdo de Asociación, puedan ser ejecutables por los órganos jurisdiccionales de Centroamérica y de Europa. En el caso último, como saben ustedes, en el Tratado de Roma, se instituye la Corte de Justicia de Luxemburgo. La supremacía del derecho comunitario respecto al derecho interno es una realidad. Cualquier juez de Galicia, de Grecia, de Alemania o del Reino Unido, aplica el derecho comunitario porque tiene supremacía sobre el derecho interno. Algo similar tendría que tener Centroamérica, en lo que se refiere a la negociación del capítulo de mecanismos de resolución de conflictos, con el objeto de dar certidumbre jurídica a los operadores empresariales y económicos de las dos regiones, para que cuando exporten, cuando hagan inversiones, puedan realmente tener esa protección jurídica.

Estando en Costa Rica me visitó el Director General de Bayer, empresa europea-alemana que tiene fábricas en Guatemala y en El Salvador, y me decía que ellos tardaban nueve días en mandar los productos farmacéuticos de Guatemala a Panamá. Nueve días, más problemas de costos, de seguridad y con unas infraestructuras físicas realmente difíciles, por supuesto que hoy han mejorado. Pero, no hay duda de que la negociación del Acuerdo de Asociación va a profundizar la dinámica de la integración interna en América Central. Centroamérica tendrá que coordinar sus posiciones para cualquier capítulo de negociación y todo lo que pueda avanzar en el tema de la integración física va a tener un impacto fantástico en América Central y también en el razonamiento estratégico con la Unión Europea.

En la cuestión de las asimetrías, yo pienso que Europa tendrá que tener presente dos temas muy importantes. En primer lugar, que tenemos que ser abiertos y generosos en lo que se refiere a los calendarios de los desmantelamientos arancelarios, y en segundo lugar, el instrumento político de la cooperación que tendrá que jugar un papel muy importante en la cohesión social en América Central.

La experiencia nuestra en Europa ha sido fantástica; han pasado veintiún años y la transformación económica de España, Portugal y de Grecia es espectacular. Si viajan por el interior de España, el 50% de las autovías han sido financiadas por Europa, por los fondos de cohesión y esa es una responsabilidad que Alemania, Reino Unido, Francia e Italia han tenido para con los países más desfavorecidos de Europa. Las ventajas se traducen ahora en realidades concretas, como la renta per cápita del español, el portugués y el griego.

En América Central, indudablemente la problemática es diferente. Son países más pequeños, con menor formación interna bruta de capital. Pero qué duda cabe de que el Istmo pueda avanzar en esa área y conforme más avance, crecerá la vertebración de las sociedades, la consolidación de las democracias y las mejores expectativas de la integración para Centroamérica.

Haroldo Rodas, Círculo de Copán, Guatemala.

Durante los últimos quince años, después de la firma de la paz y de que todos los países centroamericanos ingresaron a la Organización Mundial del Comercio (OMC), el comercio intracentroamericano ha venido creciendo, llegando el año pasado (2006) a 4.500 millones de dólares. Calculamos que en el año 2007, estaremos alcanzando cerca de los 5.000 millones de dólares. Hay unas 6.000 empresas que dependen de ese mercado común, de las cuales alrededor de un 75% son pequeñas y medianas empresas y se estima que aproximadamente 2 millones de centroamericanos dependen de esa zona de libre comercio. Estos datos son muy importantes porque nos señalan el efecto que el comercio intracentroamericano tiene en la región.

Cito lo anterior, porque es importante no tener una apreciación simplista de lo que significa ese comercio. La nueva legislación que se ha venido concretando en origen, salvaguardia, comercio desleal, junto con un mecanismo de solución de diferencias más expedito, ha estimulado el comercio. Cerca de 90 obstáculos se han logrado eliminar; sólo tenemos un problema que estamos resolviendo por medio del mecanismo de solución de diferencias comerciales, a través de la mediación.

Segundo, este comercio intracentroamericano es muy dinámico, con tasas de crecimiento en los últimos quince años del orden del 9%; incluso superiores al crecimiento de las exportaciones totales al mercado mundial, que oscilan entre el 1% y el 0,5% respectivamente.

Respecto al comercio de servicios, estamos trabajando con el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) para calcularlo, ya que no tenemos estadísticas disponibles. Se estarían incluyendo los datos sobre servicios financieros, banca, seguros, turismo, telecomunicaciones y servicios profesionales. Los datos aún son preliminares y parciales.

Sobre las negociaciones con terceros, fue en el Protocolo de Guatemala (1992) donde prevaleció la posición de Costa Rica, de negociar en forma

unilateral tratados de libre comercio, sólo requiriéndose el informar a los otros Estados parte del Mercado Común Centroamericano. Esto le ha permitido a los países de Centroamérica negociar una serie de tratados de libre comercio como países y no como bloque regional, lo que se refleja en el DR-CAFTA en el que en algunos de los productos sensibles, los países avanzaron de diferente manera.

El pasar de la zona de libre comercio centroamericana a la Unión Aduanera, no es el resultado del inicio de la negociación con Europa. Las negociaciones para establecer la Unión Aduanera se iniciaron hace seis años entre Guatemala y El Salvador. Posteriormente se unieron Honduras y Nicaragua, y finalmente Costa Rica. Hay que reconocer el esfuerzo interno que se ha hecho y que obedece fundamentalmente a la presión de los sectores empresariales centroamericanos de crear un territorio aduanero mayor para que puedan circular libremente los bienes y servicios. Hoy más que nunca existe una gran presión de los sectores productivos para avanzar en ese sentido, y ello coincide con el inicio de nuestro proceso de negociación con la Unión Europea. Todos esos elementos estuvieron en la mesa de negociación. Hay un documento en el cual la SIECA recopila el proceso de valoración de la integración que hicieron Centroamérica y la Unión Europea, y que recoge hasta el mínimo nivel de detalle lo que avanzaron en la negociación interna.

Cuando en marzo del 2006, en Panamá, los presidentes centroamericanos aprobaron un plan con etapas y plazos para avanzar en la negociación de la Unión Aduanera, Europa lo tomó como punto de partida en Viena (mayo 2006) para iniciar el proceso de negociación birregional.

Por lo tanto, nosotros tenemos dos negociaciones bien claras y bien precisas para trabajar los próximos años: una es la negociación de la Unión Aduanera, y la otra es la del Acuerdo de Asociación con Europa y para ello ha sido sumamente enriquecedor lo que hemos escuchado sobre los grandes desafíos que Centroamérica tiene.

En cuanto a Panamá, hemos tenido discusiones a muy alto nivel, para ver cómo Panamá puede adherirse a estos procesos de negociación. Tenemos elementos muy positivos de cambios en Panamá. Hace quince años no había ninguna posibilidad de que este país pudiera adherirse al Sistema Económico Centroamericano. En el Acuerdo de Guatemala, Panamá claramente manifestó que no estaba en condiciones, y efectivamente no lo estaba; sólo las diferencias arancelarias eran brutales en aquella época. Sin embargo, ahora las condiciones son diferentes. Panamá ingresa a

la OMC, termina un tratado de libre comercio con Estados Unidos y otros tratados bilaterales, incluyendo con los países centroamericanos. Obviamente que ese proceso no va a ser de corto plazo; la adhesión de Panamá va a llevar un período.

Con relación a la discusión política con la Unión Europea, qué más le vamos a agregar a lo que tenemos en el Acuerdo de diciembre de 2003. Habría que analizarlo. A nivel de cooperación hay una propuesta de Nicaragua que propone agregar un fondo a lo que Europa tiene planeado en cuanto a la cooperación.

En la parte de comercio, no nos equivoquemos. Esto va a ser una negociación como cualquier otra: como la que tuvo Europa con Chile o como la que tuvo Centroamérica con los Estados Unidos. Un tema álgido será el del banano. Cuando estuve a cargo de un organismo regional de países exportadores de banano, participé en el proceso inicial cuando Europa decidió su política bananera (1993). Teníamos una propuesta para hacer con la FAO un convenio internacional del banano con cláusulas económicas que talvez hubiera sido la solución en esa época. Sin embargo, Europa lo rechazó. Hablamos con el ministro de agricultura y el canciller de España de aquella época, quienes nos señalaron que para España era un tema sensible debido a la producción bananera de Las Canarias. Aún así, se ha avanzado mucho en la lucha latinoamericana por mejorar las condiciones de acceso del banano a Europa; pero falta. Tenemos la esperanza de que en la negociación del Acuerdo de Asociación se pueda avanzar. Lo que sí sería un error para Centroamérica, es centrar todo en la negociación del Acuerdo de Asociación como quiere Europa y dejar de lado la OMC. No podemos dejar la OMC hasta tanto no podamos terminar satisfactoriamente un proceso de negociación que va a ser complejo. Hay que tomar decisiones políticas muy importantes.

Dante Ramírez, SICA, Nicaragua.

Debemos tomar en cuenta que nuestro proceso de integración es una vía de tránsito de lo intergubernamental a lo comunitario y que aún estamos en el proceso intergubernamental. Siguen siendo los gobiernos los grandes actores. Es posible que en el futuro y con lo que nos está ocurriendo, podamos devenir a un proceso de integración más real, con competencias comunitarias de una aceptación plena de derecho de integración por los tribunales nacionales; pero todavía estamos en ese proceso.

El crecimiento institucional que ha tenido Centroamérica es impresionante, tanto con los órganos políticos como con las reuniones de Presidentes y ministeriales, la sociedad civil agrupada en un comité consultivo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Consejo Monetario Centroamericano, la Coordinadora Educativa Centroamericana, el Consejo Agropecuario Centroamericano, y más de veinte o veinticinco instituciones. La Secretaría General del SICA logró reunirlos en un programa, de tal suerte, que puedan interactuar hacia una misma finalidad integracionista y hemos logrado formular un primer programa concatenado entre todas las instituciones. Ese es un avance importante. Recientemente nos reunimos en la ciudad de San Salvador para informar sobre las negociaciones con la Unión Europea y creo que van a surgir ideas nuevas en el campo de la cooperación con Europa, por ejemplo en la navegación aérea.

El desarrollo institucional está indicando que la regionalidad de los regionalismos es importante para sentar sobre esa base mayores compromisos de integración, desde el punto de vista jurídico.

Tenemos algunas instituciones que están en proceso de cambio. El Parlamento Centroamericano viene exigiendo desde hace algún tiempo mayores competencias que las que tiene actualmente. Es un órgano de debates, de propuestas y quiere avanzar hacia una mayor contribución al proceso de integración. Existe un anteproyecto de instrumento jurídico que está por discutirse en los próximos días. No olvidemos que en este órgano participan Panamá y la República Dominicana, pero también la Corte Centroamericana de Justicia. Estamos pendientes de una decisión de Guatemala para que sea el cuarto país que se integre. Uno de los problemas más grandes es cómo resolver los conflictos comerciales. Se busca poder contar con una sala especializada, de tal manera que se facilite el trámite rápido en los conflictos que puedan surgir en el comercio intrarregional. La sociedad civil, por otra parte, a través del Comité Consultivo del SICA, se ha reunido con su homólogo de Europa, cambiado impresiones y desarrollado un programa que ha apoyado PAIRCA, para desempeñarse mejor en una sociedad más integrada.

En realidad, la integración centroamericana ha pasado por dos paradigmas muy claros. El primero, como lo señala Rubén Zamora, fue el organismo de sustitución de importaciones. Fue una zona de libre comercio protegida por un arancel, como era lógico; había pasado recientemente la Segunda Guerra Mundial, el aparato productivo estaba casi totalmente desmantelado, la sustitución se imponía con una lógica clara y justo es

reconocer, que ese paradigma de la sustitución de importaciones dio buenos frutos a Centroamérica. Surgieron nuevas empresas, nuevos bienes entraron al comercio aplicados a la región, y lo que es más importante, surgió una clase empresarial más agresiva como producto de la zona de libre comercio.

El segundo paradigma es el de la apertura externa. Haroldo Rodas señaló cuál fue su principal problema, y es que, efectivamente, se permitió en el Protocolo de Guatemala, la negociación bilateral o unilateral de cada país centroamericano con terceros, lo cual desde luego, repercutió y perjudicó el arancel. Pero con el TLC con Estados Unidos, que ahora tiene aplicación en toda la región, a pesar de que Panamá todavía tiene algunos problemas que resolver, se viene a homologar, hasta cierto punto, una serie de reglas en torno a la conducta que deben observar los Estados en materia comercial.

El reto más importante que tenemos con Europa no es tanto un acuerdo comercial, sino los otros pilares. Uno es la cooperación. En Viena se reunieron las instituciones con los aportantes y acordaron en principio una especie de armonización o alineamiento de la cooperación externa de tal suerte que esta pueda ser dirigida a aquellos aspectos de la vida centroamericana que realmente importen. Se requiere que llegue la cooperación de manera clara donde realmente se necesite en Centroamérica. Está próximo un debate en la región. Posiblemente en el pilar de cooperación de la Unión Europea se tomará esto último en cuenta. Nicaragua ha solicitado que la creación de un fondo financiero económico sea parte de esta negociación para combatir las asimetrías, tanto de región a región, como las internas en nuestros países y entre los países centroamericanos.

El otro pilar es el político. Ya comienzan a haber listas de temas en nuestros países que necesitan abordarse en el diálogo político. Por eso es importante, que en esta primera reunión de arranque de las negociaciones en octubre, se discutan cuestiones conceptuales y metodológicas para poner un poco de orden en estos dos pilares, el de cooperación y el de diálogo político. El pilar comercial, tiene un camino más definido en cuanto a las etapas que tiene que cubrir de inmediato.

III. Redescubriendo América Central: repensando la relación entre la integración centroamericana y la integración europea

Europa y Centroamérica: Ilusiones (¿compartidas?) y Desafíos para la Integración Regional

Luis Guillermo Solís Rivera
Círculo de Copán, Costa Rica

Introducción (un poco de historia)¹

Durante cientos de años, el Caribe insular, no Centroamérica, fue centro de atención principal de Europa, con la obvia y notable excepción de España, país que era dominante en Cuba y la isla Española, pero ejercía también un indudable control geopolítico en casi todo el resto del Hemisferio Occidental.

Solo Gran Bretaña, que mantuvo un enclave colonial en Belice hasta 1980, fue capaz de desafiar a España en Centroamérica. Desplazada esta tras los procesos de independencia en 1821, el duelo anglo-estadounidense arreció y se mantuvo hasta mediados del siglo XIX, momento en que se dirimió a favor de los segundos. En buena medida, ello fue el resultado de la decisión británica de abandonar esa región en pos de la consolidación “raj” en la India. Sin embargo, hay que recordar que no ocurrió sin traumatismos, el más importante de los cuales fue, sin lugar a dudas, el conflicto por el control de la llamada “Vía del Tránsito” en la cuenca del río San Juan, que culminó en la llamada “guerra nacional” centroamericana entre 1856 y 1858.

Los Estados Unidos se volvieron irremisiblemente la potencia hegemónica en el Istmo a partir de la década de 1880, con el establecimiento de los enclaves bananeros en Guatemala, Honduras y Costa Rica y de las explotaciones mineras en Honduras y Nicaragua. La derrota de España en 1898 y la construcción del Canal de Panamá a principios del siglo XX cerraron el círculo de dominación. A partir de entonces y hasta 1983, Estados Unidos aplicó de manera incontrastada los preceptos de la doctrina Monroe sin que Europa intentara cuestionarla seriamente en la región.

1. Este acápite se ha escrito teniendo como referencia a Elizabeth Fonseca, Centroamérica: su historia, San José: FLACSO-Costa Rica, 1995. También Héctor Pérez Brignoli, Breve Historia de Centroamérica, Madrid: Alianza, 1993, y Ralph Lee Woodward, Central America: a Nation Divided, New York: W.W. Norton, 1998.

El advenimiento de la crisis centroamericana a finales de la década de 1970 y a lo largo de la de 1980 y su inmediata inmersión en el conflicto Este-Oeste, hizo que Europa viera con creciente preocupación el estado de cosas en el Istmo. Aunque remotas, las tensiones en Centroamérica y el incremento del intervencionismo estadounidense y de los países del bloque socialista en la región, complicaban el conjunto de intereses globales de Europa e incluso podía convertirse en un precursor de tensiones indeseables en el Viejo Continente.

Para Europa, la crisis en Centroamérica no era tan solo una hipótesis de conflicto. En esos mismos años se había puesto fin al breve “deshielo” que la Guerra Fría experimentó a mediados de la década de 1970: Estados Unidos y la Unión Soviética nuevamente se enfrentaban en Afganistán, el Cuerno de África, Mozambique, Angola y Namibia. Por esa razón, había que tomar cartas en el asunto y, en lo posible, neutralizarlo.

Se produjo en ese marco un cambio esencial en la visión europea. Liderada por los cancilleres de Alemania (Genscher) y Bélgica (Tindemanns), y convocado desde Centroamérica por el presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, se inauguró el “Diálogo de San José” (1983), que constituyó un “parte aguas”, fundamental en la relación.

Fueron muchas las razones que explican ese “redescubrimiento” de Centroamérica por la parte europea. Por una parte, para Centroamérica la presencia de Europa se convirtió en un necesario factor de equilibrio frente al creciente intervencionismo de los Estados Unidos. De hecho, el único capaz de balancear lo que ya para entonces, con la invasión de Granada y el minado de los puertos nicaragüenses por parte de la CIA, lucía como un inevitable escenario de intervención militar directa de la potencia en la región. Por otra parte, Europa vio en el espacio centroamericano y su crisis una oportunidad sin precedentes para poner en ejecución por primera vez su “Política Exterior Común”.

El resultado neto de este proceso fue que Centroamérica y Europa lograron romper, sin proponérselo como objetivo específico pero convenientemente para ambas, con los presupuestos de la doctrina Monroe. Más aún, al hacerlo en esos términos, Europa también encontró en Centroamérica un posible ámbito para el desarrollo de un segundo ejemplo de integración regional que siguiera su propia experiencia.

En la segunda mitad de la década de 1980, la relación birregional Centroamérica-Europa se intensificó. Europa jugó un papel determinante en las negociaciones del Plan de Paz lideradas por el presidente de Costa Rica, Óscar Arias. También apoyó decididamente el acuerdo de Esquipulas II (agosto 1987) y contribuyó ampliamente a los programas de pacificación, desmovilización, apoyo a las actividades productivas y de consolidación de la democracia requeridas por Centroamérica una vez que se iniciaron los procesos de transición de la guerra a la paz.

Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991), maduraron las condiciones para el inicio de un diálogo sin precedentes sobre integración regional. Para Europa llegó el momento de consolidar y profundizar el “Diálogo de San José”, convirtiéndolo en un espacio de interlocución privilegiado en su política exterior.

La década de 1990, sin embargo, también fue una época de transición global. Inaugurado con el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, este período significó el advenimiento de una “nueva Europa”, que incluía ahora a una Alemania unificada y a más de una decena de nuevas naciones que surgieron en el centro y oriente del Continente. El esfuerzo europeo por responder a este desafío largamente aguardado, conllevó la relativización de Centroamérica como prioridad estratégica. Además, tras la firma del acuerdo de paz en Guatemala (1996), se ratificó la enorme dificultad de Centroamérica para avanzar en las transformaciones estructurales prometidas durante la década precedente. Europa continuaría comprometida con la región, pero los profundos cambios en el entorno internacional incidieron directamente en los alcances políticos de ese compromiso.

Así, en pocos años, Europa Central y Oriental se convirtieron en los verdaderos desafíos estratégicos para la Unión Europea, especialmente tras el estallido del horroroso conflicto en los Balcanes, que reveló en toda su magnitud los límites de la acción colectiva regional y explicó, en mucho, la crisis humanitaria que se produjo en la región tras la intervención militar de las potencias.

En ese contexto de cambio, conflicto y rápida transformación del entorno internacional, nuevamente aumentó, de manera paulatina pero firme, la influencia de Estados Unidos en el Istmo. Ello se hizo más evidente a partir de 1995, con la puesta en marcha del Plan Colombia, pero se consolidó de manera definitiva unos pocos años después, tras los eventos del 11 de septiembre.

África se convirtió asimismo en el nuevo foco de interés prioritario para la cooperación internacional, merced a las catastróficas condiciones de vida que afectan a centenares de millones de seres humanos. Aunque la cooperación europea hacia Centroamérica no se vio severamente afectada por esta razón, la suma de nuevos focos de atención prioritaria para la Unión Europea hizo que lo que en su momento fue un “diálogo privilegiado”, poco a poco se convirtiera en un proceso de escasa significación política, con resultados cada vez menos sustantivos.

Gradualmente, por lo tanto, el “Diálogo de San José” perdió vitalidad y profundidad. Más allá de los factores políticos locales e internacionales ya citados, también esto fue resultado de las dinámicas de incorporación de nuevos miembros al seno de la Unión Europea. En efecto, la presencia de nuevos Estados miembros con escasos vínculos históricos con Centroamérica, hizo que los esfuerzos por reanimar las relaciones apenas si mostraran éxitos parciales².

El dramático impacto del huracán *Mitch* en Centroamérica (1998) devolvió visibilidad a la región y permitió que se retomara el diálogo político y de cooperación bajo una coyuntura crítica. Sin embargo, ya para el año 2000 resultaba evidente que, siguiendo una tendencia global, los temas de gobernabilidad iban cediendo más espacio a la preocupación por fomentar el libre comercio. Así, se empezó a plantear la idea de un eventual acuerdo de asociación que pudiera convertirse en el nuevo marco de referencia para la relación entre las dos regiones.

Como ya se dijo, desde principios de la década de 1980, Europa había visto en Centroamérica una de las pocas regiones del mundo en donde era factible, en el mediano plazo, constituir un proyecto de integración más parecido al europeo. En este sentido, la idea de un acuerdo de asociación con un componente comercial hacía posible introducir un cambio cualitativo –más maduro y más exigente– a los términos en que se relacionaban las partes en el marco del “Diálogo de San José”. Este sería un objetivo fundamental para Europa, cuyos socios “históricos” encontraban cada vez más resistencia de los miembros recién llegados para continuar apoyando a Centroamérica en términos idénticos a los que habían prevalecido hasta el momento.

2. Sobre el Foro de San José y su circunstancia, véase a Melvin Sáenz y Luis G. Solís, *El Foro de San José: elementos para su refundación*, San José: CEDAL, Cuadernos de Trabajo N.º 17, 1995.

En síntesis, ya para el año 2001, con los ataques terroristas en Estados Unidos y la reafirmación de la hegemonía estadounidense en todo el mundo, Europa se vio asociada a Centroamérica en un entorno internacional completamente distinto al de la década de 1980³. El anuncio de la intención de negociar el acuerdo de asociación (Roma, 2003) constituyó la culminación del dilatado proceso de diálogo político y cooperación iniciado veinte años antes, al fundarse el “Diálogo de San José”.

Europa: El esencial cooperante

La Unión Europea ha sido, por mucho, el más importante cooperante en la Centroamérica del período pos-Esquipulas⁴.

Pareciera haber consenso en cuanto a que los aportes europeos, tanto por su cantidad como por la amplia gama de sus objetivos y su permanencia en el tiempo, han sido y continúan siendo un factor determinante para el sostenimiento de la democracia en Centroamérica. Aunque tal afirmación es cierta para casi cualquier programa de cooperación en el Istmo, el de la Unión Europea es, por mucho, el más consistente y el que ha demostrado una mayor capacidad para incidir en el mediano plazo. Ello se explica debido a que la cooperación europea es vista como parte de un ejercicio más integral que incluye al diálogo político, con lo cual se amplía la posibilidad de engazarla con transformaciones estructurales. También lo es, por su insistencia en la inclusión de los actores de la sociedad civil. Tanto así, que una de las críticas más recurrentes de los Estados centroamericanos frente a los esquemas de cooperación europea, ha sido la tendencia de los países miembros de privilegiar en ocasiones a las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil por sobre las oficiales, en la distribución de algunos proyectos nacionales y regionales.

3. Sobre la recomposición hegemónica de EE. UU. en Centroamérica, véase a Luis G. Solís y Daniel Matul Romero, “La región centroamericana”, en Claudio Fuentes S. (editor), *Bajo la Mirada del Halcón: Estados Unidos-América Latina* post 11/09/01, Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2004.

4. Según la Estrategia para América Central 2002-2006 de la Comisión Europea, la UE se encuentra en primer lugar de los cooperantes hacia la región, aportando cerca del 60% de los recursos que esta recibe. Los Estados centroamericanos también son los que reciben el mayor porcentaje per cápita de cooperación en América Latina.

Evidentemente, las mismas fortalezas que caracterizan a la cooperación europea podrían haber producido, sin pretenderlo, círculos de dependencia en algunos países en donde los aportes de la Unión Europea han sustituido al Estado en su responsabilidad de asumir la definición, financiamiento y desarrollo de políticas públicas. Hay en Centroamérica casos de entidades oficiales –tanto de naturaleza nacional como parte del sistema de integración– que son enteramente financiadas por la cooperación europea. Sin demérito al espíritu de fraternidad y compromiso que alimenta ese fenómeno, lo cierto es que su permanencia en el tiempo evidencia una disfunción que no debe continuar siendo alimentada en detrimento de la sana adopción de políticas públicas en la materia.

Los propios europeos han indicado, con mucha claridad, la inconveniencia de perpetuar –por la vía de programas de cooperación que se definen como prioritarios– la existencia de prácticas nacionales fundadas en esquemas fiscales pobres o inexistentes que, en la práctica, trasladan al ciudadano europeo que aporta significativos recursos a la cooperación al desarrollo, responsabilidades que en primer término deberían ser asumidos por los sectores económicos más fuertes de la región que, sin embargo, se niegan a pagar impuestos⁵.

No obstante, más allá de esas recriminaciones, la cooperación europea sigue hoy un elemento determinante para el desarrollo humano en Centroamérica. Aunque se escuchan críticas sobre las nuevas metodologías adoptadas por la Unión Europea para licitar y adjudicar los proyectos de cooperación que en ocasiones parecieran favorecer más a los propios consorcios europeos participantes que a los supuestos beneficiarios locales, lo cierto es que muchos sectores clave de varios países centroamericanos dependen hoy enteramente o de manera muy significativa de los recursos que aporta la cooperación europea para funcionar en temas tan críticos, como la lucha contra el hambre, la protección e inclusión de sectores especialmente vulnerables, la conservación de los recursos naturales, la lucha contra el crimen organizado, entre otros.

Un caso emblemático de esta situación es el del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) cuya importancia política y simbólica la Unión Europea siempre ha privilegiado. No hay duda de que el SICA constituye,

5. Así lo ha reiterado el antiguo encargado de Negocios *a.i.* de la Delegación de la Comisión Europea en San José de Costa Rica, Tomás Abadía. Véase periódico *La Nación*, 3 de setiembre 2007, p. 6A.

en la lógica de la Unión Europea, la entidad natural que debería asumir, de manera plena y permanente, la conducción de todo el proceso de integración. Evidentemente, ello no se ha producido ni se producirá en el futuro inmediato debido a las particularidades del propio SICA, pero también como consecuencia de la renuencia de los Estados miembros de la entidad de trasladarle potestades supranacionales a esta. En cualquier caso, la Unión Europea ha asumido una buena parte del financiamiento de algunas entidades del SICA que se encuentran crónicamente sin recursos estatales para funcionar y ello, aunque entendible, constituye una práctica que no contribuirá a fortalecer al SICA en el largo plazo, si no viene acompañada de niveles crecientes de compromiso de los propios Estados miembros.

¿Es posible un diálogo político renovado?

Centroamérica ha disfrutado de un diálogo preferente con la Unión Europea en el contexto latinoamericano. Esto no quiere decir que pueda sustraerse de las tendencias generales que afectan a la relación Europa-América Latina, pero, indudablemente, dispone todavía de espacios con los que no cuentan otras subregiones, por muy importantes que estas sean para la cooperación de la Unión Europea (como lo es el caso de la Zona Andina, por ejemplo).

La especificidad histórica del diálogo político ya se explicó anteriormente; sin embargo, hay que recordar que este tiene como telón de fondo al menos tres elementos concomitantes fundamentales: la crisis de la década de 1980 y el papel jugado por Centroamérica en la formulación y puesta en ejecución de la PEC; el protagonismo europeo en la resolución negociada de dicha crisis y en la reconstrucción política, social y económica regional posterior; la posibilidad de replicar o al menos desarrollar, un segundo modelo exitoso de integración en el marco del SICA.

¿Puede ser esta especificidad un factor determinante en el futuro inmediato? En estos momentos, pareciera que sí. Tras la Cumbre de Viena, América Latina, incluso los países mayores con los cuales ya en algunos casos se han suscrito acuerdos de asociación (México y Chile; hay una negociación en curso con el MERCOSUR) ha perdido prioridad en la agenda exterior europea. Además de los factores ya apuntados, existe hoy un severo reajuste de las visiones de los países miembros de la Unión respecto de su cooperación al desarrollo. Entre otras consecuencias, estas visiones han producido fenómenos de focalización y alineamiento derivados de la Conferencia de París, que atribuyen a América Latina

—con la posible excepción de España— un papel menos preponderante como socio europeo en el siglo XXI.

Pese a ello, y a sus problemas endémicos de desigualdad, exclusión, pobreza, corrupción y pobreza, Centroamérica continúa siendo considerada por Europa un ámbito lo suficientemente importante como para poner en marcha una negociación de un acuerdo de asociación antes que en otras zonas del mundo. Ese acuerdo conlleva un diálogo político que no puede ser ni el mismo, ni tener el mismo tono, que los precedentes. Europa puede y debe exigir más. Centroamérica puede y debe comprometerse a más. El lenguaje de la “transición democrática” ya no da más de sí. Hay que avanzar hacia niveles de mayor profundidad y compromiso equivalentes, en lo político, a los que en materia económica y comercial Centroamérica ha estado dispuesta a conceder en el marco de los tratados de libre comercio incluido ciertamente, el suscrito con Estados Unidos. Hay que decirlo con toda claridad: ¿por qué si los grupos dirigentes de América Central han estado dispuestos a someter a los regímenes productivos de sus países a estándares denominados de “calidad mundial”, muchos de los cuales son muy onerosos en materia social, no tienen un interés equivalente en dotar a los regímenes políticos que deberían tutelar esos espacios globales, de instrumentos regulatorios y decisorios de calidad equivalente?

Los desafíos para concretar el diálogo político no son entonces de oportunidad (o coyuntura histórica). Ni siquiera de “voluntad política” (que evidentemente existe, pues de lo contrario no habría existido el Acuerdo de Roma). Habría que ponderar otros factores igualmente complejos que, en el contexto ya descrito, podrían afectar gravemente la relación futura de Centroamérica y Europa.

La insistencia europea de realizar tal diálogo (así como la oferta de cooperación y el convenio comercial que, juntos, integran el acuerdo de asociación), en un marco estrictamente regional, el del SICA, es uno de ellos. Aunque legítima y comprensible, esta demanda europea enfrenta ya grandes obstáculos, fruto de la inmadurez del modelo integracionista centroamericano. La debilidad de este, de las instituciones y órganos del SICA, así como del compromiso efectivo de los Estados parte de apoyarlo, podrían constituir factores insalvables que den al traste con los buenos propósitos que inspiran a los países europeos y coloquen sobre esa estructura, responsabilidades que en la práctica no tiene capacidad de asumir.

Por otra parte, la invulnerabilidad de los grupos dominantes en todos los países centroamericanos y su resistencia a producir transformaciones profundas en las estructuras de poder en sus respectivas sociedades, constituye una amenaza igualmente seria para alcanzar los objetivos políticos del Acuerdo de Asociación. La naturaleza conservadora de estos regímenes y sus aliados (en especial los poderosos grupos financieros, comerciales e inmobiliarios, los conglomerados mediáticos y los intereses transnacionales) hará difícil los entendimientos políticos que inexorablemente buscará Europa en temas como política fiscal, cohesión social o participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

Tampoco pareciera posible ignorar que la creciente influencia de Estados Unidos en la región seduce a sectores importantes de la elite social y política centroamericana, los cuales ven en las iniciativas estadounidenses como la “Cuenta de los Retos del Milenio” una oportunidad menos complicada y políticamente más cercana a sus intereses que la que podría ofrecer Europa con sus insistencias por tesis como la de la cohesión social o la inclusión de los sectores sociales en los procesos decisorios. Esta visión, sin duda históricamente condicionada, ha recibido un fuerte impulso con la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y la República Dominicana con Estados Unidos, instrumento que para todos los efectos se ha convertido en el eje articulador del nuevo modelo de dominación de Estados Unidos en el área⁶.

En cualquier caso, incluidos los escenarios más optimistas, pareciera poco probable que el diálogo político entre la Unión Europea y Centroamérica pueda avanzar si se ponen como meta horizontes “maximalistas” en el marco del debate sobre el Acuerdo de Asociación. A lo sumo, Europa podrá obtener de Centroamérica consensos básicos en temas considerados como “mínimos comunes denominadores”. Un buen ejemplo que podría analizarse al respecto es el tema de seguridad (ciudadana y nacional), que hoy se ha convertido en la “piedra de toque” esencial en la relación

6. Ya advertíamos sobre esto en Luis Guillermo Solís y Daniel Matul, “Centroamérica”, en Claudio Fuentes (ed.), *El ojo del Halcón*, Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2005.

entre el Istmo y los Estados Unidos con la participación de México⁷. Esta situación no es deseable, pero resulta más que evidente que la Unión Europea no ha sido nunca propensa a utilizar el condicionamiento como un elemento fundamental de sus políticas de cooperación y, en ese marco, resulta difícil imaginar que se impongan a los países del SICA obligaciones políticas de alta exigencia.

Hacia la constitución de un acuerdo comercial: ¿Nuevos enfoques o más de lo mismo?⁸

Por razones que parecieran estar fundadas más en la ilusión que en la realidad, muchos de los “objetores” más acérrimos del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, consideran aceptable la negociación con la Unión Europea en el marco de un Acuerdo de Asociación. La existencia de dos pilares adicionales al comercial, pareciera darles suficiente seguridad de que, cualitativamente, cualquier acuerdo con Europa será distinto y más favorable que el suscrito con Estados Unidos. Así piensan también algunos funcionarios de la Comisión Europea, alegando que la experiencia demuestra que la resistencia al acuerdo con Europa ha sido generalmente menor a la que enfrenta Estados Unidos⁹.

¿Es realista esta percepción? Los acuerdos comerciales que la Unión Europea ya ha concretado con México y Chile no son muy distintos al TLC con Estados Unidos y más bien, en algunos ámbitos como el ambiental o el laboral, son bastante más estrictos. Aunque esto podría satisfacer a los sectores de trabajadores y ambientalistas, no lo harán los condicionamientos en temas como propiedad intelectual, protección a los inversionistas (en detrimento de la capacidad regulatoria de los Estados nacionales), o resolución extraterritorial de controversias.

7. La “Iniciativa Mérida”, suscrita a mediados del 2007 entre EE. UU. y México, constituye la más elocuente prueba de este nuevo entendimiento. En ella, EE. UU. comprometen recursos por cerca de \$500 millones de dólares para la lucha contra el crimen organizado, \$57 millones de los cuales están dirigidos al mejoramiento logístico y de capacitación de las fuerzas de seguridad centroamericanas.

8. Véase el interesante texto de Doris Osterlof, “La negociación de un Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea”, en Doris Osterlof (ed.), *La integración Unión Europea-América Latina: un horizonte esperanzador pero esquivo*, San José: FLACSO-Obreal, 2008.

9. Abadía, op. cit.

En ese marco comercial, ¿estará dispuesta Europa a jugar con reglas que reconozcan a Centroamérica las notorias (y quizá insalvables) asimetrías que son precisamente las que hacen que el TLC con EE. UU. luzca tan despiadado y amenazante para algunos sectores del Istmo? Al menos a juzgar por las declaraciones de los negociadores europeos, no pareciera que la respuesta a esas preguntas vaya a favorecer el punto de vista centroamericano.

Es necesario reconocer, sin embargo, que hasta el momento, la Unión Europea sí ha procedido de manera cualitativamente distinta a EE. UU. en lo que toca a las fases iniciales de la negociación con Centroamérica. En primer término, negoció un amplio componente de cooperación para el quinquenio 2007-2013, como marco de referencia de su relación regional. El otorgamiento de amplios paquetes de cooperación en temas tan delicados como la preparación de la región para administrar una eventual Unión Aduanera, es un buen ejemplo de ello. También lo es la “apuesta” europea por las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME), el fortalecimiento de las instancias regionales (incluido el mejoramiento del Comité Consultivo del SICA), y la decidida contribución al mejoramiento de la gestión pública en democracia. Está por verse cuánto de este esfuerzo será efectivamente concretado por los países centroamericanos, pero al menos, por el momento, los procesos que anteceden al inicio de las negociaciones del acuerdo de asociación, luce bastante menos polémica que la realizada por Washington, que se limitó a apoyos menores y puntuales para fortalecer los espacios técnicos de la negociación comercial.

No obstante, por mucho el tema más complejo de la suscripción del Acuerdo de Asociación lo es el requerimiento inescapable de la Unión Europea que Centroamérica negocie al unísono, integradamente, en el marco estricto del SICA. Para Centroamérica esta condición, por lo demás justificada habida cuenta del aparataje político-institucional de la UE, constituye un desafío inmenso, que solo podrá ser satisfecho en un marco de inmensas imperfecciones políticas y, todavía más, de inmensos vacíos procedimentales. De hecho, hasta la hora, los países miembros del SICA (en especial Costa Rica, el más renuente socio del SICA) han disimulado más que resuelto sus profundas diferencias en materia de negociaciones comunes. Ello resultará evidente cada vez que Centroamérica se siente a negociar con Europa, y también en cada ocasión en que sea preciso adoptar –colegiada e integralmente– acciones sobre los temas más álgidos de la negociación.

En otro sentido, sin embargo, a juzgar por la coyuntura actual, la negociación del acuerdo de asociación en su apartado comercial podría verse facilitado por el hecho de que todos los países miembros del SICA ya han ratificado el TLC con EE. UU. Presumiblemente, esto haría innecesarias largas discusiones en torno a muchos de los puntos que Europa demandaría en su propio texto. Sin duda, la posición de Costa Rica se vería notablemente mejorada en ese contexto, si es que en ese país se termina de aprobar la llamada “agenda de implementación” sin la cual el TLC no podrá entrar en vigencia.

Más allá de esto, lo cierto es que las elites políticas centroamericanas, opuestas a aperturismos democráticos significativos en lo que toca a la inclusión de nuevos actores sociales en los procesos decisorios, sí han estado dispuestos a adoptar cualesquiera requerimientos que les imponga el entorno global en materia de acuerdos comerciales. Esta dualidad, que se explica por el beneficio económico que dichos acuerdos otorgan a los sectores dominantes ya identificados, constituye un “plus” para el Acuerdo de Asociación en la dimensión comercial porque facilitará, grandemente, la adopción de los términos requeridos por la Unión Europea.

¿Rumbos nuevos en odres viejos? Paradojas de la relación Centroamérica-Unión Europea

En todos los estudios disponibles, Centroamérica ha dejado de ser una región “pobre”, pero sigue siendo una de las zonas más desiguales de América Latina. Esto la coloca en una posición compleja frente a la Unión Europea, pues por una parte requiere de cooperación y apoyo político para superar el estado actual, pero no tanto como en los años 1980, ni tampoco tanto como otras áreas en África o la propia Europa Oriental.

En este mismo sentido, los principales problemas de la Centroamérica de hoy se parecen más a los de Europa Occidental que a los de otras regiones más subdesarrolladas del mundo. La anterior no es una afirmación descabellada. En Centroamérica los principales desafíos –más allá de los propios del desarrollo económico– son los de la gobernabilidad democrática: seguridad, fortalecimiento institucional, lucha contra la corrupción y el crimen organizado, mejoramiento del Estado de Derecho. La zona pertenece al mundo de las llamadas “rentas medias”. ¿Cómo ha de colocarse Europa en este contexto?

Como ya se ha dicho de manera reiterada, la relación Unión Europea-Centroamérica tiene como referencia el “Diálogo de San José”, un marco

que ha evolucionado mucho desde las primeras reuniones en 1983, pero que sigue siendo básico en el contexto de la actual relación. ¿Será necesario sustituirlo ya y, de ser así, será el Acuerdo de Asociación el nuevo marco?

El “Diálogo de San José” no debe idealizarse sino “historizarse”, colocarse en el contexto de un proceso de política que, como todos, no puede abstraerse de su entorno geopolítico internacional y regional. Tampoco deben exagerarse sus logros, pues no solo no ha estado exento de tensiones, sino que su calidad ha sufrido un desmedro paulatino a partir del fin de la Guerra Fría. De hecho, algunas de esas tensiones se produjeron debido al conflicto de las visiones de Europa y Estados Unidos en un momento particular de la historia. Hoy las visiones son bastante compartidas y la mayoría de los Gobiernos de Centroamérica no ven contradicción ninguna entre sus propias orientaciones y las de sus dos interlocutores “mayores”. ¿Cómo afectará esta nueva geopolítica el diálogo entre Europa y Centroamérica?

Europa apuesta por un desarrollo que, inscrito todo él en la lógica de la apertura y la economía de mercado, también es esencialmente “progresista” en lo social. En este sentido, habrá una contradicción entre la propuesta centroamericana y la europea, siendo como es la primera mucho más conservadora que la segunda. Esto plantea un desafío que, además de ideológico, es práctico. Ello obligará a las partes a abordarlo de manera concreta en los próximos años, en abierta contradicción en algunos casos con las orientaciones del Parlamento europeo.

Pero más aún, algunos de los interlocutores centroamericanos no parecieran dispuestos a asumirse lo suficientemente maduros como para adoptar un marco de relación con Europa que no esté basado en la dependencia en materia de cooperación. A estas alturas, todo indica que tal dependencia, de perpetuarse, haría más mal que bien a Centroamérica. En especial, si como ha sido el caso hasta el momento, Europa insiste en no condicionarla a adelantos en materia política.

Así las cosas, la principal paradoja de la futura relación birregional es que, habiendo logrado Centroamérica y Europa avanzar mucho en sus vínculos después de dos décadas de cooperación ininterrumpida, son interlocutores que se comunican en idiomas diferentes: Europa habla el idioma del capitalismo moderno; Centroamérica el del capitalismo tutelado. Y en ese marco, donde la piedra de toque común es el libre comercio —no la democracia inclusiva— la posibilidad de alcanzar transformaciones mayores siempre es limitada.

Y, en cierto sentido, eso coloca a ambas regiones en un escenario que, positivo sin duda en algunos ámbitos, resulta imposible de viabilizar en otros y por lo tanto termina transando sobre “pisos” minimalistas que dejan insatisfechos a todos, excepto a los negociadores. Ese es un peligro que debe evitarse a toda costa para no desaprovechar una oportunidad única en la historia de las partes involucradas.

Conclusiones

A finales del año 2006, se reunieron en Boadilla del Monte, España, convocados por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el Banco de Santander y el International IDEA, más de cincuenta intelectuales, empresarios, políticos y comunicadores de España y América Latina, para evaluar sus relaciones y proyectar escenarios de mediano plazo. Prevalecía en aquel encuentro un espíritu generalmente optimista por el futuro de América Latina y de sus relaciones con Europa, y España en particular.

Pese a ello, contrario a lo usual, mientras que los banqueros –generalmente escépticos a la hora de perfilar el rumbo de las economías y la política latinoamericanas– expresaban su satisfacción por los índices de crecimiento de la región y los pingües beneficios recibidos por las inversiones europeas en América Latina, los políticos y académicos se mostraban mucho menos alborozados, advirtiéndole sobre los peligros que entrañaban la desigualdad social y la falta de una institucionalidad nacional capaz de reducirla.

Esta visión contradictoria, la de los sectores altamente dinámicos vinculados con las autopistas de información y comunicación, globalizados y de “primer mundo” en lo que toca a sus ingresos, y la de los formuladores de política pública que constatan diariamente los límites objetivos de las estructuras de dominación en sociedades que siguen atezadas por el clientelismo, la exclusión y la falta de oportunidades, constituye el telón de fondo de un Acuerdo de Asociación que en Centroamérica habrá de responder a desafíos similares.

En última instancia, la decisión de avanzar hacia la negociación del Acuerdo es positiva. También lo es el momento actual si se le compara con el que prevalecía en Centroamérica a finales de la década de 1980. Con toda su crisis, la situación de los países centroamericanos a inicios del siglo XXI es cualitativamente distinta –y mejor– que la de entonces. No admitirlo, conllevaría no valorar los inmensos sacrificios humanos y

políticos realizados por Centroamérica y Europa en pos de la resolución de la más trágica crisis en la historia del Istmo.

No obstante ello, también es cierto que tampoco conviene disimular la dimensión de los desafíos que Europa y Centroamérica tienen en el marco de la negociación de dicho Acuerdo, máxime cuando las partes se ven condicionadas por visiones tan dispares en lo que toca al futuro de los sistemas políticos del Istmo.

¿Qué convendría más a Centroamérica? Sin duda, avanzar hacia un modelo político como el europeo: de plena inmersión en una economía de mercado, pero también orientado por la convicción de que dicha economía solo produce bienestar cuando es tutelada por regímenes políticos plenamente democráticos, con Estados fuertes e instituciones eficientes capaces de equilibrar las asimetrías producidas por la acumulación capitalista.

*Síntesis de intercambio entre
participantes.*

Klaus Bodemer, Alemania.

La propuesta de que la Unión Europea pide hacer más en la integración centroamericana y que los centroamericanos tienen que comprometerse más, a primera vista es aceptable pero no creo que sea fácil de implementar porque exige un debate profundo al interior de cada país y a nivel de la región. Además, ya fueron tocados muchos temas en el marco del llamado “Proceso de San José”, en el diálogo político entre la Unión Europea y el Istmo Centroamericano. Hay una sensación compartida, de que este diálogo está un poco agotado por el peso de la retórica, la multitud de temas y un déficit en la parte operativa. Además nadie está en contra del multilateralismo, de la lucha contra el terrorismo y por la democracia representativa. Si estos temas se repiten en las declaraciones finales de tales encuentros, sin entrar en las consecuencias que tienen para la política interna de cada país, es muy difícil mantener la atención en la temática.

Hay dos problemas al respecto. Primero, el diálogo político parece a veces una salida no muy costosa, una estrategia “light” que, como política simbólica, permite a los involucrados no hacer nada en áreas más concretas de la cooperación. El segundo problema es uno estructural que caracteriza toda la cooperación interregional. Es el hecho de que los tres pilares de la cooperación y negociación, la cooperación para el desarrollo, el diálogo político y la cooperación económica se discuten normalmente con agendas separadas, en diferentes arenas y con diferentes personas. Parece a veces un supermercado, a pesar de que los problemas que son tratados en las tres áreas temáticas están muy vinculados entre sí. Ciertos temas en el comercio afectan el diálogo político, ciertos temas del diálogo político afectan la cooperación al desarrollo, pero se están discutiendo por aparte.

Un ejemplo concreto es el tema fiscal, mencionado por Sandra de Barraza en su presentación. Todos sabemos que el tema del financiamiento del desarrollo tiene mucho que ver con el tema fiscal y presupuestal. El tema de las finanzas públicas es uno de los temas más sensibles, contaminado por intereses particulares, partidistas. Lamentablemente es, además,

poco investigado. No es casual que fuera priorizado en tiempos recientes por los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario, el BID y la Unión Europea. Los países miembros de la Unión Europea están concentrándose al respecto en primer lugar en el tema de los ingresos. Para construir un sistema de finanzas públicas sólidas, eficiente y transparente, ¿cuáles podrían ser las prioridades? Es interesante comparar en este terreno las experiencias de América Latina con Europa del Este. Muchos países en Europa del Este han concentrado su atención política en la cuestión de los impuestos directos, a pesar del consenso internacional de que impuestos indirectos son mucho más importantes para un desarrollo equilibrado y sostenible.

Otro tema importante es el rol del Tribunal de Cuentas, también muy sensible y estrechamente vinculado con la cuestión de la gobernanza, la transparencia y la legitimidad del financiamiento al desarrollo. Todos sabemos que hay pocos gobiernos que están de acuerdo en incluir este tema en el diálogo político. Todos sabemos, además, que el porcentaje de impuestos en América Latina, en la mayoría de los países, es muy pequeño y muy injusto. Vinculado con esto está el tema de los egresos de los gastos públicos. Mucho del famoso desencanto político en América Latina tiene que ver con el hecho de que el ciudadano común no sabe de dónde vienen los recursos, no sabe qué pasa en las arcas del Estado y adónde va el dinero.

Respecto a este tema, son interesantes las experiencias de algunos gobiernos latinoamericanos con los presupuestos participativos, sobre todo al nivel de las comunidades. Existen experiencias muy prometedoras pero también hay mucha resistencia para ampliarlas. Ni hablar por ejemplo de la fiscalidad pro género. Hay al respecto algunas experiencias muy prometedoras en la República Dominicana, en Costa Rica y México.

¿Qué quiere decir eso? El tema de las finanzas públicas parece (y está tratado muchas veces) muy técnico pero en realidad es un tema altamente político y por eso es un tema importante para el diálogo político. Casi todos los gobiernos han suscrito los Objetivos del Milenio, cuyo primer objetivo es la lucha contra la pobreza pero la realidad de los presupuestos nacionales, tanto en el norte como en el sur va en otra dirección.

Otro tema central para el diálogo es el de la seguridad en un sentido amplio, sobre todo la seguridad pública que es una de las prioridades de preocupación de los ciudadanos latinoamericanos. Se trata de un tema genuinamente estatal, de los gobiernos que disponen –por lo menos en

la teoría– del monopolio de fuerza legítima. Con el desmantelamiento del Estado en el marco del “Consenso de Washington”, el Estado ha delegado este problema, en gran parte, a actores privados, ha privatizado la seguridad con efectos contraproducentes.

Se puede pedir más por parte de Centroamérica, pero lograr el compromiso es otra cosa y tanto la Comisión, como los miembros de la Unión Europea no quieren comprometerse y arriesgarse a decir: “ustedes entran en nuestra política interior”.

En el tema del presupuesto hay una nueva coyuntura en la Unión Europea, y es la discusión de si se da la cooperación por proyectos. Apoyamos el presupuesto general.

En cuanto al tema del desarrollo. Creo que hay un ejemplo muy claro en el caso de Nicaragua. El apoyo que se dio para el tema de la justicia en Nicaragua algunos sospechan que fue manejado de manera no muy transparente. Por esto, hay también un conflicto entre la Unión Europea y los países miembros, por ejemplo con Alemania sobre cómo manejar el apoyo al desarrollo.

Günther Maihold, Alemania.

Hoy en día parece que se espera que Centroamérica pudiera ser la salvación para el modelo del interregionalismo europeo. Esto es un claro signo de grave problema. Recordemos el 6 de julio 2007, cuando la Unión Europea declaró una asociación estratégica con Brasil dentro de la asociación estratégica con América Latina y el Caribe, que parece ser una súper estrategia de relación y que cancela, de alguna manera, el concepto de interregionalismo con el MERCOSUR.

Los únicos acuerdos que se han celebrado hasta ahora son de carácter bilateral y, de pronto, aparece Centroamérica con quien podríamos otra vez plantear el interregionalismo hasta con el argumento adicional de que es bueno para los centroamericanos. Entonces esa urgencia, esa obligación de comportarnos unidamente podría tener como resultado un cierto avance para Centroamérica.

¿Es el ser promotor externo de la integración centroamericana el papel que América Central quiere asignar a la Unión Europea? Tendría mis dudas, especialmente cuando este argumento va aparejado con una referencia al poder normativo de la experiencia integracionista europea,

porque estamos hablando de procesos bastante diferenciados. La misma Unión Europea debería ser más cautelosa con este argumento.

Segundo, habrá tres escenarios: comercio, cooperación y diálogo político. Lo que hemos visto en las negociaciones que se han tenido con América Latina hasta ahora, es que la prioridad de América Latina es comercio; luego la cooperación y de último, el diálogo político. Para la Unión Europea lo más importante es el diálogo político, el comercio, y luego la cooperación. Esta es una asimetría que ha existido en todas las negociaciones con América Latina.

En el caso de la cohesión social, para mí es una fórmula vacía. Se habla de cohesión social en el diálogo político pero a nivel de posibilidades reales de cooperación casi no hay nada. Si analizamos los resultados de la Cumbre de Guadalajara, no pasamos del programa euro-social que dos veces al año reúne a los diferentes gobiernos para hablar sobre prospectos. La ilusión que muchos en América Latina han tenido de que la Unión Europea vaya a involucrarse con el tema de las asimetrías va totalmente al vacío. No lo va a hacer. Simplemente no lo va a hacer. En el nivel de las percepciones, hay que mantenerse en un nivel realista, porque estos fondos no van a aparecer.

Tercero. Klaus Bodemer tocó el tema pero hay que hacerlo más explícito. ¿Cómo vamos a manejar las tres arenas de la negociación? En América Latina existe una clara opción de mantenerlos separados porque se sospecha que los europeos empleen condicionalidades, que no quieren que se discuta transversalidad entre comercio, cooperación y política. La pregunta es, ¿cuál va a ser la postura centroamericana al respecto? Más allá de los criterios economistas, ciertos temas podrían prestarse para una estrategia de características transversales para inducir un planteamiento nuevo al proceso negociador y, en ese sentido, podría resultar en un elemento adicional que no sea un simple paralelismo entre lo que se ha realizado hasta ahora entre la Unión Europea, México y Chile.

Como último punto, no se si el interés de América Central de relanzar una agenda política tenga en este momento una receptividad en Europa. No lo creo a nivel de la Comisión. Tenemos una agenda política muy articulada entre algunos Estados. Por ejemplo, los alemanes discuten con Guatemala por los derechos humanos; los suecos con Nicaragua. Hay perfiles a nivel de los Estados nacionales bastante diferenciados y tengo fuertes dudas sobre si pueda darse una agenda conjunta para todo ese espacio heterogéneo que los centroamericanos resaltan como nuevo. Habría que

pensar cómo calibrar el diálogo político entre las contrapartes a nivel nacional en Europa y sobre el proceso intergubernamental y comunitario. Existe el peligro de que si se mete todo “en el mismo saco” puede ser que se vaya a salir perdiendo o sacando menos de lo que podría ser una alternativa potencial situada sobre un eje central unitario que se pueda negociar con el mandato que tiene Europa.

José Antonio Sanahuja, España.

Los términos y los conceptos que se han planteado en las relaciones UE-América Latina ofrecen ventanas de oportunidad para armonizar y coordinar políticas, y colocar a los actores estatales y a otros actores en la tesitura de tener que dar respuestas a lo que ellos mismos han acordado, y también nos permite poner de manifiesto las incoherencias que existen en la actuación de algunos de estos actores para promover un cambio en su actuación.

Es cierto, como ha señalado Klaus Bodemer, que efectivamente hay temas del diálogo político que se han demostrado inocuos. ¿Quién no está de acuerdo en que hay que luchar contra la pobreza? Sea un gobierno de extrema derecha o un gobierno que se proclama “bolivariano”, o cualquier otro, hoy todo el mundo está a favor de la lucha contra la pobreza. Este es un objetivo que se ha tornado claramente inocuo. En el diálogo Unión Europea-América Latina podemos ver con claridad que la Unión Europea presiona a favor de la cohesión social, un concepto mucho más “duro” y exigente. Desde América Latina hay resistencia a aceptar ese concepto, y se prefiere hablar de la lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social, debido a que de esa forma se rebaja el alcance de las políticas que exigiría una agenda coherente de cohesión social, como hacer una reforma fiscal en la que los ricos paguen los impuestos que les corresponde. Pero, por parte de la Unión Europea, no se quiere asumir que los acuerdos de libre comercio tienen también que ver, y mucho, con la cohesión social; y que esta cuestión no se limita a la cooperación al desarrollo y el diálogo político.

Esto no nos debe llevar a concluir que esta es una “agenda vacía” y que no va a llevar a ninguna parte. Precisamente estamos aquí para aprovechar la “ventana de oportunidad” que representa esa agenda y tratar de que exista mayor coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, aunque suponga costes políticos, tanto en la parte que toca en la Unión Europea, y en la de Centroamérica. De esa manera podremos afianzar esa agenda. Éste es en parte el sentido de este Encuentro.

No quiero aburrirles con la polémica que mantenemos en la Unión Europea en torno al interregionalismo como estrategia. Mi punto de vista es distinto al que ha expresado Günther Maihold. En este momento hay crisis en el interregionalismo porque la hay en el regionalismo. La evolución del interregionalismo depende, lógicamente, del desarrollo de los procesos regionales. En este momento, el regionalismo latinoamericano se encuentra en un cambio de ciclo. Siendo honestos, no sé si este cambio significa que la integración latinoamericana ha fracasado, como dicen algunos y, por lo tanto, desde Europa ya no tenemos que prestarle atención, o por el contrario, lo que ocurre es que hay una redefinición de los modelos y de los mapas de la integración regional. Mi impresión —así lo he planteado en algún trabajo académico reciente—¹, es que se ha cerrado un ciclo de 15 años de “regionalismo abierto” en América Latina, que ha insistido en la agenda de lo que Jan Tinbergen llamaba la “integración negativa”, que puso más énfasis en la agenda comercial y la eliminación de barreras a la libre circulación, y que ahora estamos en un momento en el que la agenda se desplaza a la “integración positiva”, centrada en la construcción de instituciones y de políticas activas, lo que es sin duda más difícil. Pero por más difícil que sea, yo no le sugeriría a la Unión Europea y a sus Estados miembros que asumieran que la integración regional latinoamericana ha fracasado y que por lo tanto, lo que tenemos que plantear son relaciones bilaterales de Estado a Estado. Ese marco, significaría que cada Estado miembro de la UE define sus propias agendas, a partir de los perfiles diferenciados que tenemos, y ofrece a los latinoamericanos, a manera de menú, una carta muy amplia de opciones de cooperación, para que ustedes jueguen con nosotros. Para que ustedes digan: éste país me exige democracia, por lo que los descarto. Este otro país no, por lo que me asocio con él. Esto no nos ayudaría a los europeos a ser más eficaces en nuestra acción, y no se entendería que actuemos así, porque dañaría los intereses europeos desde muchos puntos de vista. A los operadores económicos europeos les interesan los mercados integrados en América Latina y los acuerdos de asociación. Si la integración regional no proporciona marcos reguladores, normas estables y predecibles, los acuerdos de asociación pueden contribuir a desarrollarlos y así favorecer los intereses económicos “duros” de la UE.

1. Sanahuja, José Antonio (2007), “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración en América Latina”, en C. Freres, S. Gratiús, T. Mallo, A. Pellicer y J. A. Sanahuja (eds), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-44.

Se alega, a favor de ese argumento, que la UE ha firmado acuerdos de asociación con Chile y México y no con los grupos regionales. Pero esto no es correcto. Para el caso de Chile y México, la Unión Europea ha tenido que asumir, de partida, un mapa de la integración que se había definido en el año noventa, en el que Chile y México iban a firmar acuerdos bilaterales con Estados Unidos y esto, iba a tener un efecto de desviación del comercio, que obligaba a la Unión Europea a cierto tipo de reacción. Pero el resto de América Latina, optó, en principio por la integración y la Unión Europea la siguió en ese mapa de la integración que se trazó en ese momento. Ahora ese mapa está cambiando, y lo que la UE ha de hacer es estar expectante, ver qué es lo que está ocurriendo con la integración. Es prematuro darla por muerta.

Es más, el discurso de que “la integración latinoamericana ha fracasado y hay que olvidarla” a favor de relaciones bilaterales, contribuye a producir, a modo de profecía autocumplida, ese efecto y quizás sin desearlo, puede convertirse en un factor de esa crisis de la integración. De hecho, ya hay Estados miembros, como Alemania, que ha estado presionando a favor de una relación bilateral con Brasil, la denominada “asociación estratégica UE-Brasil. Otros Estados miembros, como España se han resistido a dar ese paso, a pesar de que ha habido algún desliz de nuestra Secretaría de Estado Iberoamericana, que en una entrevista a los medios, parecía inclinarse hacia esa posición. España se ha mantenido hasta el momento en una línea interregionalista, que es la que de momento debe mantener la UE por coherencia, interés y oportunidad.

En relación con el tema de la cooperación, quisiera plantear algo que me parece importante. He tenido la fortuna o la desgracia de participar en el equipo que ha realizado la evaluación de la cooperación regional de la Comisión Europea con Centroamérica en el periodo 1996-2006. Ya se pueden contar los resultados porque son públicos y se difundieron en un seminario de restitución de resultados realizado en Managua en septiembre de 2007. El documento se está difundiendo para quien quiera conocerlo. De hecho, la evaluación pone de manifiesto algunos de los dilemas planteados y se puede extraer de ellos una lectura un poco más amplia.

Se han encontrado, en particular, problemas de funcionalidad de la ayuda, y problemas de desvíos de prioridades. Por ejemplo, uno de los ejes del documento de Estrategia Regional 2002-2006 de la Comisión Europea ha sido el apoyo a las instituciones regionales, y la paradoja es que la Unión Europea está sosteniendo instituciones regionales centroamericanas

que los propios gobiernos no sostienen. Esto es un tema serio, un tema de fondo. Solo la cooperación de la UE puede estar liberando de responsabilidades a esos gobiernos y, paradójicamente, desalentar ese compromiso, y además —esto se dijo en la evaluación—, algunas instituciones regionales se están convirtiendo en cierta forma en gestores de la cooperación externa, lo que desvía su atención de lo que sería su función primordial: responder al mandato que les ha sido atribuido por los tratados y por los órganos de la integración centroamericana. Esto es un tema importante, porque significa que en la práctica, la cooperación comunitaria para el fortalecimiento de las instituciones regionales centroamericanas puede estar teniendo el efecto contrario. No es así en todos los casos, pero sí en algunos.

Y esto, ¿a qué nos lleva? Si hay que hablar de nuevos programas de cooperación para el fortalecimiento de las instituciones regionales, como un PAIRCA II, debería haber una contrapartida, debería haber una mayor exigencia por parte de la CE como donante. Lo ha habido en el ámbito comercial, en relación a la unión aduanera. Se pueden tener objeciones de principio, yo las comparto, respecto a la condicionalidad externa. Tenemos el debate sobre condicionalidad externa versus apropiación, pero la integración en el ámbito aduanero ha avanzado gracias al proceso de evaluación conjunta y las exigencias de la CE en ese sentido. Yo no sé si esa experiencia es extrapolable al ámbito institucional, pero lo que yo no abogaré es por una segunda fase del programa PAIRCA, por una nueva estrategia regional para los próximos años, en la que se repitiera lo que ha ocurrido estos años, en los que lo que en última instancia ha ocurrido es que la Unión Europea sostiene unas instituciones regionales que los propios gobiernos no están apoyando, e incluso puede llegar a desviarlas del mandato que se les ha atribuido. Esto puede servir a la autolegitimación de la Unión Europea, pero se supone que la cooperación de la CE no debería responder a ese objetivo; es para que sea eficaz y para que realmente contribuya a fortalecer las instituciones, su capacidad de generación de normas, de coordinación de políticas, a generar un entramado institucional y normativo estable y predecible, y ayudar a los centroamericanos con su propio proceso de integración.

Armando Costa Pinto. Portugal.

Un pequeño aporte de la perspectiva de la sociedad civil sueca. Represento al Centro Cooperativo Sueco, una de las principales Organizaciones No-Gubernamentales (ONG) del país, del cual soy actualmente su director de programas. Pero no estoy acá como un tecnócrata más de la

cooperación internacional sino como amigo de Centroamérica. Ustedes no están solos en esta aventura. En Europa hay más conocimiento sobre América Central, por lo menos es mi percepción, y la de muchos de mis compañeros; que lo que algunos de ustedes han expresado en este diálogo. Centroamérica tiene muchos amigos y amigas en Europa. En muchas ocasiones ha habido enormes olas de solidaridad de la sociedad civil europea hacia vuestra región.

Hace algunos meses, varias organizaciones de la sociedad civil sueca elaboraron un documento con una serie de exigencias al gobierno sueco para que incidiera en las negociaciones de la Unión Europea con Centroamérica. Un párrafo del documento dice que las negociaciones deben establecer “un equilibrio entre las tres partes”, o sea el diálogo político, el comercio y la cooperación. En otro párrafo señala que es importante “la existencia de periodos flexibles de transición dando tiempo para el establecimiento de estructuras adecuadas a los respectivos países”.

En Europa cada vez más hablamos de derechos fundamentales y de la perspectiva de los derechos en las acciones de cooperación. Por esta razón, me confundo escuchando a algunos de los compañeros europeos acá presentes, que expresan opiniones que van en otro sentido. La perspectiva de los derechos tiene que ser utilizada por Centroamérica en las negociaciones con la Unión Europea. También deberían sacar provecho de otro mecanismo, la llamada Agenda de París. Los países más “influyentes” de la Unión Europea la respaldan. Entre otras cosas, la Agenda habla de la necesidad de armonizar procedimientos de cooperación entre los diferentes países y de establecer prioridades según los intereses genuinos y legítimos de los países económicamente menos desarrollados. Las posibilidades de la Agenda de París en términos de diálogo más equitativo en las relaciones de cooperación entre países económicamente más desarrollados y países menos desarrollados, deben ser aprovechadas por Centroamérica en la renegociación de la cooperación con la Unión Europea. Se debe argumentar que las prioridades definidas hacia el año 2013 no han sido establecidas de conformidad con el espíritu de la Agenda de París. En ese sentido, hay que ser osados. Creo que América Central tiene otros argumentos que puede utilizar pero es evidente que tiene que haber convergencia de opiniones e intereses entre los diferentes Estados centroamericanos en ese diálogo.

La agenda de París y la renegociación eventual de la distribución de la ayuda de la Unión Europea y de sus prioridades, podría ser utilizada para estimular la creación del fondo de cohesión para el combate a las

asimetrías. Es preocupante el hecho de que apenas estamos hablando de cooperación multilateral de la Unión Europea, una vez que los países europeos están abandonando la cooperación bilateral con América Central. El último caso es el de Suecia. ¿Por qué pasa esto? Una de las explicaciones tiene que ver con la conceptualización de lo que es pobreza elaborada por el sistema de las Naciones Unidas. Pero hay otro aspecto importante, que es la tendencia para nuevamente orientar flujos de cooperación en función de anteriores patrones de relaciones coloniales. No hay que caer en esa trampa. Hay que abrir el diálogo. Si Centroamérica no tiene un verdadero sentido estratégico en las relaciones, la respuesta europea va a ser que la cooperación para América Central, debería provenir de los Estados Unidos y España.

En mi actividad profesional, he tenido relaciones con el sudeste asiático, especialmente con Vietnam, y señalo algunas diferencias y convergencias sobre lo que pasa en América Central y el proceso en Vietnam. No soy propiamente un adepto del sistema político de Vietnam, pero me llama la atención el increíble pragmatismo de ese país. Se citaba en este Encuentro a Gramsci cuando dijo que “el pesimismo del análisis había que contrarrestarlo con el optimismo de la acción”. Los vietnamitas consiguen hacer esa síntesis entre el optimismo y el pesimismo, entre la voluntad y la razón. Los vietnamitas tienen razón en la lucha por una vida más digna para su pueblo y tienen la voluntad de hacerlo. Esto muchas veces no se ve en los gobiernos de América Central. A lo mejor porque el horizonte de los gobiernos en América Central es tan pequeño, cuatro años, que los lleva a una dinámica que es algo perversa.

Un intelectual africano de Zimbabwe, decía que “ningún país jamás se ha desarrollado a través de proyectos de cooperación”. Gran parte de mi vida la he pasado trabajando en varias instituciones de cooperación y a varios niveles. Una conclusión a la cual he llegado desde hace muchos años, es que desde la cooperación internacional, los llamados donantes tenemos una enorme tendencia de echarle la culpa al otro lado, los receptores. En el caso de América Central, muchos de los errores, muchos de los fracasos han sido facilitados por nosotros, los donantes. En ese sentido, si hay una cooperación que no ha sido ejemplar, es la cooperación de la Unión Europea. Ha sido igualmente condicionalista aunque no de forma abierta, como ha sido la japonesa, como ha sido la americana. Esto tiene que pasar por un diagnóstico bastante amplio, versátil y correcto por parte de América Central. Hay que revisar la experiencia de México y Chile en el acuerdo con la Unión Europea, con los siete años que ya han pasado. La experiencia es apenas positiva. Ya hay estudios que lo

muestran. Esto puede ser muy útil en la negociación de América Central con los europeos.

Fernando Zumbado. Círculo de Copán, Costa Rica.

Efectivamente, nadie se desarrolla con lo que le dan de afuera. Tenemos que tener fuerza interna como sociedades y hacer lo que hay que hacer en los países. La cooperación debiera de reforzar lo positivo que hacen los países y no perder el tiempo tratando de presionar con cosas que debieran de estar ahí, pero que no están.

Es fundamental para la integración centroamericana la calidad de la educación, no el parlamento centroamericano. Tenemos que abrirle oportunidades a la gente y no desgastarnos en entelequias que representan los vicios de la política de los países y que se reproducen en el ámbito regional. ¿Qué garantiza una corte de justicia centroamericana cuando la justicia en muchos de los países no es justa? Se sorprenden porque los costarricenses no quieren ser parte de la Corte Centroamericana pero ¿qué garantías tenemos de una justicia que pareciera estar manipulada por el poder político? La educación es lo importante, la salud es lo importante, los sistemas tributarios son lo importante.

La cooperación debiera premiar a los que hacen bien las cosas y no ser un premio para los que siempre fracasan. Son los estímulos que crea el mercado. ¿Por qué no usamos esas nociones? Uno de los programas más exitosos de Suecia en cooperación fue el programa de apoyo a la vivienda en Costa Rica, y lo que hizo Canadá cuando por cada dólar que nos daban, nosotros poníamos 30. Así sí, el país está comprometido. Un diálogo comprometido quiere decir que hablamos en serio, que nos ponemos de acuerdo sobre qué es lo que vamos a hacer y que nosotros somos los responsables del destino de nuestros países. Digamos lo que estamos dispuestos a poner y solicitamos ayuda complementaria.

Un diálogo exitoso quiere decir que si va a haber una negociación comercial y la relación es asimétrica, vamos a abrir los mercados para promover el desarrollo. La cooperación tiene que ser inteligente, tiene que ser flexible y tener un compromiso con los más pobres. No puede estar llena de requisitos. Pareciera que para acceder a los fondos europeos, hay que tener un doctorado alemán y pensar como alemán. La cooperación tiene que ser oportuna. Los gobiernos duran cuatro años y si la cooperación llega al final del último año, viene otro gobierno y se pierde la oportunidad. Ese es el fracaso de la cooperación. En la lucha

contra la pobreza, el Estado tiene que aprender a trabajar con el sector informal. Los informales no tienen que formalizarse para acomodarse a las necesidades del Estado, nosotros tenemos que acomodarnos a la gente. Y así debe ser la cooperación también. Yo he sido funcionario internacional, y muchas veces las ayudas no llegan donde tienen que llegar y se quedan en las intermediaciones y consultorías.

Creo que el diálogo político tiene que partir de la realidad y tiene que tener la altura suficiente como para reconocerlo. La cooperación tiene que jugar el papel que tiene que jugar y la negociación comercial también tiene que ser una negociación comercial partiendo de que se va a negociar con países más pobres. No nos pueden tratar como si fuéramos desarrollados, que no lo somos.

Rubén Zamora. Círculo de Copán, El Salvador.

Me referiré a algunos argumentos polarizados que han surgido en este Encuentro. Primer ejemplo: la discusión que señala que, como los gobernantes centroamericanos no tienen ninguna voluntad de hacer las cosas que se hacen en Europa no hay que hacer nada. Eso es una polarización que tiene una buena parte de verdad pero que planteada en ese contexto nos lleva a cerrar la discusión. Por otro lado, al decir que ningún país se desarrolla con cooperación externa, me pregunto ¿qué país del mundo se ha desarrollado en la historia moderna capitalista si no es a base del excedente de otro país? Cooperación externa es el excedente de un país que es trasladado a otro. Es decir, lo que produjo una sociedad se lo entregamos a otro. España se desarrolló hace unas décadas con los excedentes aportados por Alemania y los alemanes décadas atrás con el Plan Marshall.

Otro dilema presentado es cómo se va a manejar la cooperación con proyectos o no proyectos. Toda la cooperación es con proyectos. No hay país que se desarrolle solo con cooperación, porque sólo con cooperación lo matan o sólo con excedente se muere. Un caso claro es España que gozó de uno de los excedentes más grandes que sacaron en América Latina y se hundió. Se lo trasladaron a los ingleses y estos se desarrollaron por el mecanismo que fuera. Entonces, no es un problema de cooperación; es un problema de combinación; es de cooperación, traslado de excedentes con transformaciones internas. Cuando esta combinación se da, el país se desarrolla. Entonces sí necesitamos proyectos de cooperación pero no sólo eso. Tenemos que poner la parte que nos toca.

¿Cómo hacemos para resolver este problema? Tenemos que buscar una alianza más allá de los dos que se sientan a la mesa. Si algo he aprendido en mi vida de negociador es que en una negociación son tres: en la mesa, fuera de la mesa y debajo de la mesa. En la mesa se sientan los gobiernos. Debajo de la mesa los “back channel” y la reunión entre corrillos. Ahí se van arreglando algunas cosas. Eso es importante. Pero las negociaciones trascendentales requieren del elemento extragubernamental, fuera de la mesa. Eso se dio en las negociaciones de paz de El Salvador que fue una combinación de fuerzas externas. Los europeos jugaron un papel determinante ahí pero también lo jugaron las fuerzas internas. Sin la asamblea de la sociedad civil, el acuerdo de Guatemala nunca hubiera sido lo que es, aunque nunca estuvieron sentados en la mesa. En El Salvador, si no hubiera sido por el papel que jugaron las iglesias, el movimiento social en la calle, los miles de foros para la negociación, no se hubiera podido lograr nada porque vivíamos en una sociedad con historia de polarización política en que platicar con el otro era traición. Lo importante es ¿cómo desarrollamos una estrategia que permita que otros componentes empiecen a jugar en este proceso, qué presionen a nuestros gobernantes para que se abran? ¿Cómo hacer para juntar al conjunto de fuerzas que sí quieren movilizarse aunque sea de forma lenta para generar espacio en las negociaciones? ¿Cómo hacer para superar el problema de ayuda y de condicionalidad? ¿Qué pasa si planteamos el problema de la cooperación con paralelismo? Yo doy y tú das pero das a lo que te has comprometido. Ese compromiso de reforma fiscal la tienen todos nuestros gobernantes, el problema es que no lo hacen. ¿Qué pasa si Europa crea el fondo y Centroamérica puede acceder al mismo si cumple con la reforma fiscal, si la hace, si la lleva adelante? Eso es paralelismo. El cooperante ayuda; el gobierno y la sociedad hacen su parte. De esa manera podemos avanzar en algunos puntos.

IV. La integración centroamericana: lo gubernamental ante lo supranacional

La supranacionalidad en Centroamérica: entre el mito y la realidad

Mauricio Herdocia Sacasa
Círculo de Copán, Nicaragua

1. Un fantasma recorre Centroamérica (¿Solo Centroamérica?)

Como en el ya caduco Manifiesto¹, el fantasma de la Supranacionalidad parece recorrer Centroamérica imponiendo el temor y la desconfianza ante concepciones que despiertan suspicacias y recelos en los más recónditos reductos del Estado-Nación.

Ese fantasma cabalga de nuevo por la región, si es que alguna vez dejó de hacerlo. No importa que sea simple expresión formal o una denominación sustantiva. Su sola mención atemoriza a unos, y exalta a otros que predicán una Centroamérica calzada con los tacones altos de la supremacía de las instituciones comunitarias y la transferencia competencias soberanas a un orden regional autónomo y superior.

Estos temores se expresan en la infinita bondad de las apariencias y disfraces de nuestra común humanidad. A veces, se enfrentan con inusitada resistencia, dejando ver una postura visible ante cualquier intento de “atropellar” las sagradas fronteras de lo nacional. La lanza en ristre contra los “*molinos de viento*” del gigante multifacético de la Supranacionalidad, el insurrecto Leviatán comunitario de las mil aunque poco reconocibles caras.

Pero las más de las veces, sin embargo, estos temores se visten bajo ropajes más sofisticados, larvando el alcance de las realizaciones bajo el admirable decorado del espectáculo y sus luces multicolores. Se encadenan esfuerzos tras esfuerzos, reuniones tras reuniones que van creando la trama infinita de una integración que no descansa, pero cuyos avances y resultados no son siempre visibles ni de la magnitud y proyecciones esperadas y donde los actores repiten –a veces– un

1. Manifiesto del Partido Comunista.

monólogo interminable que sabe a todo menos a diálogo comunitario. Se sopla la tuba de una inflamada retórica unionista, que el final termina, salvadas ciertas estrofas de gran valor, disipada en el aire de las realidades cotidianas; las palabras separándose de los hechos: una cifra de divorcios *in crescendo* en las estadísticas integracionistas. Como decía un atento asistente en un seminario de integración, con humor ciertamente negro, Centroamérica asemeja en parte al esfuerzo de un disciplinado ciclista que pone alma, vida y corazón en una carrera desenfrenada contra el reloj, pero sus esfuerzos no van muy lejos: La bicicleta es estacionaria (*E pur non si muove!*, diría un atónito Galileo local).

¿Cuánto hay de cierto en este paisaje pintado con colores extremos? Sin dudas, hay una cierta verdad, pero Centroamérica ha realizado también importantes avances y su proceso integracionista refleja grandes progresos, potencialidades y oportunidades². No obstante, hay la sensación en ciertos sectores de vivir una integración que requiere renovarse, readecuarse y fortalecerse e incluso “sincerarse” entre los propios actores.

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (C.A.) abre un escenario oportuno para esa reflexión orientada al cambio. El “Diálogo de San José” marcó el inicio de una nueva política exterior europea al mundo y C.A. Fue la nave insignia con que Europa recupera una presencia reforzada en la sociedad internacional.

Tal Diálogo tiene como hilo conductor la constitución futura de un inmenso corredor trasatlántico entre la Comunidad Europea y la Comunidad Centroamericana –diálogo distinto al que se puede dar entre países y regiones– con miras a conectar dos procesos, que en el caso de Centroamérica necesita transformarse en una integración funcional, pragmática, incremental e irreversible donde se consolide el círculo entre Democracia, Integración multidimensional y Cohesión Social, meta esta última que no es posible alcanzar sin el apoyo de Europa y sin la cual no hay éxito posible ni para la “empresa” de C.A. ni para la Asociación con sentido estratégico profundo con Europa.

Dentro del recetario mágico de soluciones, ciertos sectores afirman la necesidad de un vehículo realmente supranacional que arrastre el pesado carruaje de una Centroamérica que, habiendo sobrevivido a las guerras

2. Piénsese tan solo en el hecho de que Centroamérica logra la paz y la democratización desde lo regional.

tras un admirable proceso de negociaciones –cuyo veinte aniversario estamos celebrando³, arrastra el déficit de la pobreza, carencias democráticas que todavía perviven y libra una batalla, tal vez mayor, por el desarrollo.

¿Será acaso la rueda de la supranacionalidad lo que está faltando a C.A.? No se podría dar una respuesta tan simple y categórica; ciertamente hay otras variantes y condicionantes en el complejo –y enigmático a veces–, entramado humano, gubernamental y comunitario de la integración. De eso se trata esta intervención.

Más precisamente: ¿Qué hay de verdad y cuánto de mito en estos temores? ¿Cuánto hay de verdadera supranacionalidad en el Sistema de la Integración Centroamericana? ¿Cuál es “la verdad verdadera” de Centroamérica y de sus instituciones? ¿Hay acaso “mentiras verdaderas” que contar en esta historia? ¿Cuáles son los caminos por seguir en una Centroamérica de voces plurales y posturas nacionales disímiles? Y, ¿cuáles son los factores que deben potenciarse en una región donde abundan los desacuerdos para alcanzar resultados de verdadero impacto y trascendencia en el desarrollo sostenible fijado como meta en la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES)?

Ciertamente, son interrogantes y tensiones que no solo se viven en los procesos de integración que se mueven en las Américas, aunque con diferente intensidad, ritmo y matices. Son reflexiones que de alguna manera tocan también a Europa luego de una larga vida comunitaria, con la fractura, ya en vías de recuperación, que representa la Constitución Europea. El fantasma que nos acecha no es entonces un jinete simplemente doméstico, propio de estas exaltadas latitudes y exuberantes climas, sino de un fantasma universal de voz transatlántica, que igual podría asustar a moros y a cristianos o encontrar ardientes defensores y denodados detractores.

1.1 Lo que hay bajo la sábana: ¿Qué es verdaderamente la supranacionalidad?

Nada mejor que remontarse a sus orígenes más recientes. Se dice que el concepto de supranacionalidad se utiliza, acaso por vez primera en un tratado, al momento de la creación –en 1951– de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en el artículo 9. 2 del Tratado de París, cuyo texto vale la pena recordar:

3. Acuerdos de Esquipulas II del 7 de agosto de 1987.

“Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas”.

Curiosamente –a diferencia de lo que cabría esperar– el término fue suprimido en los Tratados de Roma de 1957, en los artículos 126 y 157 que retomaban el antiguo artículo 9 de la Comunidad.

Hasta nuestros días, incluido el Tratado que establece una Constitución para Europa, el término fue cuidadosamente excluido. El estudioso inadvertido verá tan solo el nuevo articulado, sin aquella palabra tan solemne y elocuente que hoy pronuncian tantas voces, especialmente en el tribunal de Luxemburgo y en los tribunales regionales en América en amparo y sustento a sus resoluciones y opiniones “*de fuerza incontrastable*”.

Sin lugar a dudas, la doctrina y la jurisprudencia –como en los antiguos conventos– han resguardado celosamente este concepto excluido del recinto convencional, por razones que solo es dado presuponer. Algunas cortes nacionales han empezado a degustar el término. Se trata de un término que todavía puede causar angustia e inquietud para aquellos –cada vez menos posiblemente– que le atribuyen –injustamente– un contenido demoledor para la Soberanía y la propiedad de ser un factor de disociación para la permanencia de los elementos esenciales del Estado, del Estado mismo y la realización plena de sus fines. No es mi intención juzgar aquí tales afirmaciones, pues como he dicho antes: abundante tinta ha corrido en su defensa, incluidos preclaros pronunciamientos de las Cortes.

Me limito entonces, dado también los innumerables e innumbrables significados que se le han atribuido, acogerme a uno de los más sencillos que identifica Supranacionalidad con la atribución o traslado de competencias a un órgano o institución de la Comunidad de que se trate, para alcanzar objetivos comunes a dos o más Estados, competencias que se ejercerán de modo comunitario⁴.

4. Tomado del tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, art. 1-1.

Lo importante aquí es que el elemento generador de esa supranacionalidad es y no puede ser otro que **la Soberanía individualmente considerada**. Es el poder de consentir de cada Estado unido al de los demás, lo que genera ese ejercicio comunitario. No hay otra forma de concertarlo originalmente. De ahí la importancia de la negociación de los tratados originarios. Nada es posible sin la voluntad individual de los Estados. No debemos olvidar que los acuerdos, cualquiera que sea su contenido, son fruto de la soberanía del Estado. Los Tratados son su expresión. La supranacionalidad solo se construye en virtud de la soberanía, previo acuerdo de voluntades.

La gama de acuerdos que pueden concertarse es vasta e ilimitada. Como lo ha indicado el tribunal mundial:

“(...) la Corte no percibe, dentro de todo el abanico de materias sobre las cuales puede tratar un Acuerdo internacional, ningún obstáculo, ni ninguna disposición que impida a un Estado asumir un compromiso...”⁵

Con ello se ha querido decir que los Estados son libres de sacar a la calle, si así lo desean, todo el mobiliario que guardaron antes celosamente en las amplias habitaciones de la casa doméstica. Efectivamente, hoy los Estados han abierto las puertas para que una gran cantidad de temas que antes se circunscribían al ámbito interno, se transformen en materia internacional por voluntad de los propios Estados. Igual sucede con la transferencia de competencias, donde el principio de soberanía y la voluntad libremente consentida, están en la base de cualquier tratado.

A veces se presenta Supranacionalidad y Soberanía como conceptos contrapuestos. Todo lo contrario. Existe supranacionalidad porque existe Soberanía de los Estados y solo cuando ella consiente libremente. En el caso del vapor “Wimbledon”, la Corte Permanente de Justicia Internacional indicó en 1923 que:

“(...) la facultad de contraer compromisos internacionales es un atributo de la Soberanía del Estado”⁶.

Ello sigue siendo así hoy. El vapor “Wimbledon” ha seguido navegando en aguas inter-temporales. Navegó en Europa para constituir los primeros

5. I.C.J. Reports. 1986, p. 131., párr. 259

6. Decisión del 17 de agosto de 1923, Caso del vapor “Wimbledon”, Serie A, N.º 1, p. 25.

tratados comunitarios en los años 50 y sigue navegando en Centroamérica. Cuando se constituyó la Corte de Justicia Centroamericana (Corte de Cartago) se hizo en 1907, con base en esa facultad soberana de los Estados de asumir compromisos internacionales. Bajo la misma premisa se constituyó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y con él, la Corte Centroamericana de Justicia, la sucesora de la Corte de Cartago casi un siglo después.

Ello coincide plenamente con la Corte Internacional de Justicia, cuando indica que:

“(...) El Estado que es libre de decisión en su orden interno, es soberano para aceptar en ese dominio una limitación de su soberanía”⁷.

1.2 ¿Qué no es Supranacionalidad? (No todo lo que brilla es oro ni Supranacionalidad)

Generalmente, se confunde con supranacionalidad el simple traslado de competencias nacionales a un órgano donde hay participación gubernamental como tal, y esto no es necesariamente así. La supranacionalidad implica que un órgano tiene la capacidad de actuar de forma independiente de los Gobiernos en representación del interés general. El hecho de que un delegado de gobierno participe en igualdad de condiciones en un determinado órgano no implica, *per se*, la conformación de una entidad comunitaria.

1.3 ¿Pueden los Estados del SICA construir un orden comunitario?

Ciertamente, todas las Constituciones de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana contemplan normas que permiten –ya sea directa o indirectamente–, la transferencia de competencia a órganos o instituciones comunitarias.

La Corte Centroamericana de Justicia ha reconocido esta situación, al indicar que:

“En el área centroamericana, la vivencia de un Derecho Comunitario está garantizada por normas propias de las Constituciones de todos sus Estados (...).”⁸

7. I.C.J. Reports. 1986, p. 131., párr. 259.

8. Sentencia de las diez horas del trece de diciembre de 1996.

La Constitución de El Salvador, establece la posibilidad de crear, mediante tratados, *“organismos con funciones supranacionales”*.⁹

En Costa Rica, la Constitución¹⁰ establece que *“Los Tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”*.

Guatemala abre la posibilidad de que el Congreso ratifique los tratados que *“atribuyan o transfieran competencias a organismos, creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes”*.¹¹

Por su parte, la Constitución de Nicaragua reconoce la unidad centroamericana; apoya y promueve los esfuerzos encaminados a la integración e indica que *“participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines”*.¹²

Honduras, si bien no contiene normas expresas sobre la creación de órganos comunitarios, consagra la fe puesta en *“la restauración de la Unión Centroamericana”*, y reconoce el proceso de integración y el respeto a los tratados y convenios que suscriba.¹³

Panamá, por su parte, consagra en la Constitución la promoción de la integración regional como fin del Estado.¹⁴

Belice se ubica constitucionalmente como un Estado democrático soberano de América Central.¹⁵

9. Art.89

10. Art. 121, inciso 4, segundo párrafo.

11. Art 171, incisos I y II.

12. Art. 9.

13. Preámbulo y art. 335.

14. Preámbulo

15. Constitución de 1981.

Tan importante como los alcances constitucionales en materia de integración, es el hecho de que en Centroamérica todos los Estados son partes del “Protocolo de Tegucigalpa”, que crea el SICA y es norma o jurisprudencia común que los tratados internacionales prevalecen o bien tienen el mismo rango de la ley. Ello facilita el efecto directo y aplicación inmediata del derecho comunitario en el torrente sanguíneo de la ley doméstica. No obstante, persiste la supremacía constitucional en algunas constituciones.¹⁶

2. Desmontando la integración (desintegrando la integración)

2.1. ¿El SICA es supranacional?

Generalmente, se caracteriza el SICA como una entidad supranacional. No obstante, nada en su texto consagra o desdice tal carácter. A diferencia del MERCOSUR, por ejemplo, que consagra la “naturaleza intergubernamental” de sus órganos.¹⁷ No obstante, el SICA es el conjunto mismo del Sistema y como tal tiene diversos órganos, algunos de ellos con carácter comunitario.

Este es el caso, sin dudas, de la importante y dinámica Secretaría General, que actúa tomando en cuenta únicamente su servicio exclusivo al Sistema y no solicita ni recibe instrucciones de Gobierno alguno.¹⁸

No obstante, sus funciones están circunscritas en cierta medida al papel de Secretaría de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (RREE)¹⁹ y a su función de coordinación de la institucionalidad del Sistema²⁰. Es decir, no hay realmente un flujo de competencias supranacionales que permitan una amplia autonomía en

16. Caso Nicaragua.

17. Art.2 del “Protocolo de Ouro Preto”.

18. Art. 27 del “Protocolo de Tegucigalpa” de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

19. Y de otros Consejos en virtud de la Reforma Institucional de 1997.

20. Aunque sus funciones de representatividad del Sistema son dignas de mencionarse.

las decisiones sobre materias otrora reservadas a los Estados Miembros²¹. A ello debe agregarse la situación de dispersión de otras secretarías del Sistema –incluida la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)– ubicadas fuera de la sede del SICA y con amplia “autonomía funcional”.

La Corte Centroamericana de Justicia –aunque formalmente integrada por solo tres países lo que es una importante limitación–, es sin duda un órgano comunitario que ha desarrollado sus competencias, de tal forma que ha logrado exitosamente sentar una jurisprudencia comunitaria; es decir, ha hecho del SICA la expresión de un orden legal de naturaleza comunitaria. Su Estatuto consagra literalmente a la Corte como un órgano supranacional.²²

El Parlamento Centroamericano es un buen ejemplo de composición independiente, en el sentido de que los diputados electos en sus cargos son resultado de la voluntad popular en elecciones directas por un período determinado. No obstante, no se trata de un órgano supranacional en la etapa actual. Sus funciones se limitan a ser un órgano de Planteamiento, Análisis y Recomendación y, una vez más, su composición no es universal.

Otros órganos del Sistema como el Consejo de Ministros, por su composición gubernamental y sujeta a la regla del consenso, difícilmente tienen un carácter supranacional. Su facultad de emitir actos normativos de naturaleza comunitaria, requiere también del consenso de los Gobiernos y no debe escapar que sus decisiones son de obligatorio cumplimiento, pero podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal interno.²³

Difícilmente, podría decirse entonces que el SICA constituye un órgano supranacional, dándole al todo lo que solo pertenece a algunas de sus partes, con las limitaciones indicadas. Cabe reconocer, en cambio, que se trata de un ordenamiento jurídico con plena vocación comunitaria.

21. El artículo 26 del “Protocolo de Tegucigalpa” establece que: “El Secretario General es el más alto funcionario administrativo del Sistema de la Integración Centroamericana (...)”. Énfasis añadido.

22. El Convenio de Estatuto de la Corte indica que “(...) las facultades que se le atribuyen con carácter excluyente, son jurisdiccionales. Se crea así un Órgano Supranacional que permitirá resolver los problemas propios del Sistema de la Integración Centroamericana (...)”.

23. Art. 22 del “Protocolo de Tegucigalpa”.

2.2. Etapa en la cual nos encontramos

Cuando se construyó la estructura del “Protocolo de Tegucigalpa”, Centroamérica venía emergiendo de la guerra; el Sistema creado en ese momento respondía al inicio de una nueva ronda de integración fundado en los valores que llevaron a la región a la pacificación, democratización y a la búsqueda del desarrollo sostenible, mediante la integración como medio para alcanzar el progreso económico y social.

Era una etapa en la que forzosamente lo intergubernamental estaba presente, conviviendo con la idea de desarrollar un orden comunitario por la vía de las disposiciones del Protocolo y sus instrumentos complementarios y actos derivados y por vía de la Corte Centroamericana de Justicia en la interpretación y aplicación de este.

Gran parte de los problemas de Centroamérica radican en ponerse de acuerdo sobre la etapa actual de proceso, a fin de que las decisiones vayan en correspondencia con la fase que se vive actualmente, evitando los saltos de tiempo tanto como los retrocesos.

2.3. La Comunidad Mixta

En la Centroamérica actual conviven etapas de innegable desarrollo comunitario con etapas caracterizadas por la cooperación intergubernamental y los espacios que legítimamente son de la actuación individual de los Estados.

Se trata de un puente de tiempo dentro del espacio de la integración que ubica el proceso en un **momento de transición**, donde pueden verse ya elementos comunitarios formando parte del mobiliario regional, pero persiste para una amplia gama de asuntos el relacionamiento interestatal.

3. Los mitos de la supranacionalidad

Como todo fantasma, la supranacionalidad tiene sus propias leyendas y mitos que se han consolidado. Veamos algunos de ellos:

3.1. Tesis del Destino Manifiesto: La supranacionalidad solo es fruto de un proceso comunitario, inherente y natural a este

Bajo esta afirmación se hace parecer que el orden comunitario tiene como destino manifiesto y consecuencia lógica, la supranacionalidad. Siempre ha surgido la pregunta incontestada sobre cuál es el razonamiento que lleva a esa consecuencia inexorable. Probablemente, hay muchos y atendibles, pero uno de los más escuchados consiste en afirmar que hay una diferencia entre el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario; mientras que el segundo es un derecho orientado naturalmente a la supranacionalidad, el primero es un simple instrumento de cooperación, donde las decisiones se toman por unanimidad. ¿Cuánto habrá de verdad en este razonamiento? Preguntémoslo:

3.1.1. Pero, ¿y las Naciones Unidas?

Difícilmente se podría encontrar un sistema de mayor transferencia de competencias estatales a un organismo internacional. Pensar en que en el Derecho Internacional general no hay transferencia de soberanía, es bastante común. Pero está muy alejado de la verdad.

Un Estado podría incluso no participar en el proceso de reformas de la Carta y, sin embargo, estar obligado por ellas, aún sin haber negociado ni consentido norma alguna. En efecto, el artículo 108 de la Carta de las Naciones Unidas dice lo siguiente:

“Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.”

El principio de supremacía de la Carta como regla de solución de conflicto entre normas, también está claramente establecido en el artículo 103 de la Carta, que indica lo siguiente:

“En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.”

También los Estados han convenido en respetar las decisiones de órganos en los cuales podrían eventualmente no estar representados. Así, el artículo 25 establece que:

“Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”.

En esta misma línea, el artículo 24 inciso 1 establece:

“(…) A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.”

Ello por supuesto sin hablar del veto contenido en el artículo 27 inciso 3:

“(…) Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.”

El poder de la Carta se extiende incluso a obligaciones para terceros Estados que ni siquiera son parte en esta, a la luz del artículo 2 inciso 6, que establece:

“Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: [...] 6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.”

3.1.2. ¿Y las normas de *jus cogens* y *erga omnes*?

No olvidemos recordar que formando parte del Derecho Internacional se encuentran normas de carácter imperativo e inderogable, contra las cuales no es posible oponer norma alguna en contrario y, adicionalmente, la existencia de normas de aplicación universal que tutelan y protegen intereses generales de la Comunidad Internacional en su Conjunto.

3.2. Tesis: El orden comunitario, un derecho autónomo con rasgos de independencia del Derecho Internacional

Sin lugar a dudas, hay una gran fragmentación del Derecho Internacional. De su tronco se han derivado ramas importantes, de manera acorde con la especialización de los tiempos que corren. Este es el caso del Derecho Comunitario, pero también es el caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho del Mar, el Derecho del Medio Ambiente, el Derecho Mercantil, entre otros. Pero ello no debe conducir a pensar que han llegado a formar “casa aparte” y obtener carta de independencia. Son ramas que se alimentan originariamente y se nutren de la savia y la fuerza del Derecho Internacional General.

Son, por consiguiente, regímenes especiales (*Lex specialis*), enclaves normativos que han establecido incluso normas diferentes por voluntad de los Estados: tales como el efecto directo de la norma comunitaria, la no utilización de reservas, renuncia a los mecanismos de contramedidas, etc. Pero tales regímenes se forman con base en el principio de soberanía y su contenido tiene preferencia sobre otros en tanto que la ley especial se aplica preferentemente en razón de su circunstancia específica sobre la ley general, y no en razón de ninguna supremacía. Cosa muy distinta ocurriría si una norma comunitaria choca con una norma imperativa, donde todo conflicto se resuelve a favor de esta última. Ya vimos que los Estados pueden renunciar a asuntos situados en el ámbito de su competencia o arbitrio, en virtud del principio de soberanía y eso es precisamente lo que se hace para constituir el Derecho Comunitario. La técnica jurídica clásica dice que la norma que tiene un carácter concreto y determinado para una situación específica se aplica preferentemente sobre una ley general, sin que ello involucre ninguna jerarquía o superioridad entre una y otra.

La Unidad fundamental del Derecho Internacional no niega la existencia de estos regímenes especiales. Todo lo contrario, reconoce su existencia e interacción a la que ha contribuido bajo el principio de soberanía, y utiliza su gran aporte –incluso– para la codificación y desarrollo progresivo del Derecho de Gentes.

Ambos, Derecho Internacional General y Derecho Comunitario son distintos, pero guardan la relación ineludible del tronco y su frondoso ramaje. De ahí que los Estados sigan siendo sujetos principales –aunque no los únicos por supuesto– de ambas empresas.

3.3. Tesis: Derecho Interno y Derecho Comunitario están “integrados”

La verdad es que siguen siendo derechos diferentes, pese a sus innumerables vínculos y prodigioso acercamiento entre la norma comunitaria y el derecho doméstico. Lo acontecido con la Constitución Europea puede ser también un: ¡Viva la diferencia!

Las lecciones de Europa muestran que el orden interno y el orden comunitario se están compenetrando vertiginosamente. Pero cuidado... ello no significa que sean lo mismo... pueden estar juntos, pero no revueltos. Sus aguas se empalman y a veces pueden dar la impresión de confundirse, pero NO. Son dos órdenes –íntimamente unidos y coordinados–, pero cada uno tiene su propio espacio y arsenal normativo.

La Constitución Europea es un buen ejemplo de ello. El término Constitución para un orden internacional no agradó a muchos Estados que negaron el sí. Tampoco la réplica de usos terminológicos del derecho interno como “leyes”, “leyes marco” o títulos: “Ministro de Asuntos Exteriores” y las referencias a himnos y banderas. Europa ha decidido entonces salvar algunas pertenencias de la Constitución Europea, apelando a aquellos valiosos bienes que no sustraen el mobiliario propio del inventario del orden interno, así sea nominalmente. Ello muestra con claridad que existe un orden comunitario que es distinto al orden nacional y que hay reglas en su relacionamiento que respetar.

Lo decía Araceli Mangas, cuando afirmaba que:

*“Se agradece esta clarificación: La UE es una **organización internacional anclada en el derecho internacional**, en cuyo marco ha conseguido ser un ejemplo paz y bienestar para el resto del mundo **en el respeto a la permanencia de sus Estados**. Con buen sentido el Consejo Europeo ha acordado que es el momento de desinflar la burbuja constitucional y las falsas expectativas grandilocuentes sobre un proceso cuyo horizonte hay que anclar en la realidad del DI y del protagonismo insoslayable de los Estados y a través de éstos, de su ciudadanía. Hay que decir la verdad sobre lo que existe y sobre lo que es posible”.*²⁴

24. Mangas Martín, Araceli. “Reflotar Europa tras Hundir la Nave Constitucional”. El Mundo. Tribuna Libre, lunes 25 de junio de 2007. Opinión.

La realidad es siempre incontestable, ya sea la UE o el SICA, *“seguimos siendo una estructura jurídica y política de Derecho Internacional”*²⁵, donde la soberanía es la fuerza que modela la arquitectura comunitaria.

Los que han pretendido sepultar las diferencias, pueden releer el viejo drama español y decir con él que *“Los muertos que vos matáis gozan de buena salud”*. El derecho interno ha preservado, como es lógico, su lugar e identidad propia.

Entre los cambios sugeridos por el Consejo de Europa dentro del mandato para la Conferencia Intergubernamental encargada de elaborar un tratado de reformas, se destaca que en el artículo sobre principios fundamentales concernientes a las competencias, **se especificará que la Unión actuará solamente dentro de los límites de competencia conferidos a ella por los Estados Miembros en los tratados.**

El artículo referido a la supremacía de la Constitución y del derecho adoptado por las instituciones de la Unión, sobre *“el derecho de los Estados Miembros”*, se suprimirá, dando lugar a una prudente y reservada Declaración, según la cual *“Esta Conferencia recuerda que de acuerdo con la bien establecida jurisprudencia de la Corte de Justicia, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los Tratados tiene primacía sobre la ley de los Estados Miembros bajo las condiciones indicadas en dicha jurisprudencia”*.

Lo acontecido con la Constitución Europea muestra entonces que el fantasma de la supranacionalidad podría estar recorriendo varios continentes.

3.4. Tesis: El Estado y la soberanía ya no son tan importantes (El linaje en decadencia)

Hay quienes proclaman una soberanía minada por los cambios, o al menos, anuncian un linaje en decadencia para esta. Tal afirmación no responde a la realidad. El hecho de que su ejercicio se haya relativizado y limitado no significa el ocaso de la soberanía, sino un cambio necesario que definitivamente la enriquece con nuevas dimensiones, actores y modalidades. Antes que eclipsarse, la soberanía surge bajo una nueva luz, que expresa una visión completamente renovada del poder y su utilización por parte del Estado, incluso bajo modalidades comunitarias

25. Íd.

y supranacionales, cuando corresponda²⁶. Como lo diría la Comisaria de Asuntos Exteriores y Política de Vecindad de la C.E., Benita Ferrero-Waldner: “La integración regional no significa abandono de la soberanía estatal, sino su puesta en común; es decir, una “mutualización” de la soberanía entre Estados, con el propósito de preservarla”²⁷.

No podría ser de otra manera para un principio como es la soberanía, calificado por la Corte Internacional de Justicia como un principio fundamental, “sobre el cual reposa todo el Derecho Internacional”.²⁸

3.5. Tesis: La cooperación intergubernamental, un mal menor que debe pasar y rápido

Se hace necesario revalorizar y potenciar, ya sin prejuicios innecesarios, el papel de la “simple” y “cenicienta” cooperación en los procesos de integración. La característica de gradualidad de este hace que los objetivos vayan cumpliéndose paulatinamente, apoyados generalmente en escalones sucesivos. La cooperación juega un papel fundamental para afianzar los procesos de integración, en tanto que van creando redes, condiciones y relaciones de solidaridad y de confianza, que facilitan el paso a estadios superiores.

Aún si esos estadios superiores no se dieran o no fueran convenientes según la voluntad de los Estados, la cooperación intergubernamental tiene un extraordinario valor en sí misma y, sin lugar a dudas, contribuye a trabajar en un clima signado por intereses generales comunes, con resultados que pueden impactar también las condiciones de vida de las personas.

La cooperación puede ser también un gran éxito de los procesos de integración, con independencia de su carácter intergubernamental. Puede, también, ser el instrumento o la modalidad idónea en un momento determinado de los procesos de integración. No es, entonces, la amistad indeseable que debe soltarse como un lastre, sino el aliado útil y fiel que alimenta constantemente las relaciones de integración.

26.Herdocia Sacasa, Mauricio. Soberanía Clásica, un Principio Desafiado... ¿Hasta Dónde?

27. Primer Encuentro de Cortes Internacionales y Regionales de Justicia del Mundo. Octubre 2007. Managua

28. I.C.J. Reports 1986, pág. 133, párr. 263.

3.6. Tesis: Todos los caminos conducen a la supranacionalidad

Ya hemos visto que la supranacionalidad no es necesariamente un rasgo exclusivo del derecho comunitario, sino compartido, salvando las necesarias diferencias que por supuesto existen –sin lugar a dudas– entre las diversas ramas del Derecho Internacional y el Derecho Internacional General.

Si ello es así, no hay entonces un efecto de supranacionalidad necesario e ineludible que se derive como resultado implacable de un proceso de integración. La clave habrá que buscarla en otra parte. Posiblemente, en el hecho de que los Estados buscan las mejores maneras de alcanzar objetivos compartidos. Una de ellas podría ser o no el establecimiento de órganos supranacionales, pero su existencia no es un imperativo, ni categórico ni generalizado.

La forma que adquirirán esas maneras de llevar a cabo intereses generales dependerá, ciertamente, de las etapas del proceso, consideraciones pragmáticas, y sobre todo y ante todo, de la voluntad de los Estados y de los acuerdos a que se lleguen. La existencia y el entendimiento compartido sobre el contenido del Pacto de Integración, es la base de una relación sana, establece y duradera.

3.7. Tesis: Sacrificar el interés nacional.

Lo propio podría decirse del “interés nacional”, que no guarda necesariamente contraposición con el interés comunitario ni implica que el primero desaparece. Ciertamente, lo comunitario no es la simple suma de los intereses nacionales, pero sí puede afirmarse que es, en gran medida, la expresión superior colectiva de los intereses nacionales en un estadio de síntesis y de acción, ubicado en un escalón más alto. Nadie iría a una comunidad si sus intereses nacionales pudieran resultar perjudicados. Lo que sucede es que tal interés cobra **una nueva forma de manifestarse**, sin duda más poderosa y efectiva.

La metáfora que llama a sacrificar lo nacional por lo regional es solo eso, una metáfora que realmente lo que quiere decir es: si juntos podemos hacer las cosas mejor en beneficio de todos y de cada uno en un área determinada, ¿para qué aferrarnos a hacerlo de un modo nacional?

Lo que se trata de decir es que el “interés nacional” no muere en la estructura comunitaria. La propia Europa tiene en su estructura órganos

que llevan al plato comunitario los ingredientes de la cocina nacional. Lo que muere **es un modo de hacer las cosas** para dar paso a un modo más funcional, efectivo y de mayor impacto en las condiciones de vida de un recinto territorial y humano mayor: La comunidad.

4. ¿Cómo se hacen mejor las cosas? Entre la soledad y la compañía

La integración no es un proceso que acapara todos los espacios ni toca todas las puertas, desbordando la copa de la prudencia. En el espacio comunitario hay momentos para la soledad y momentos para la compañía. Estrictas reglas separan unos momentos de otros.²⁹

4.1. El principio de subsidiariedad

Uno de los descubrimientos más importantes dentro de los procesos de integración es este principio que separa las aguas de la discordia entre el ámbito nacional y el comunitario. Bajo este principio parte aguas, aquellos objetivos que puedan alcanzarse de manera suficiente por los Estados Miembros, quedan reservados a sus dominios. La comunidad interviene subsidiariamente solo y únicamente solo en aquellas situaciones en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados, sea a escalas central, regional o local, “debido a la dimensión o los efectos de la acción pretendida”, a escala comunitaria.³⁰

Como se ha dicho, la supranacionalidad, es solo una de las formas o modalidades de obtener tales objetivos, cuando el principio de subsidiariedad y la etapa del proceso así lo aconseja. No agota, sin embargo, los inventarios de recursos comunitarios disponibles y siempre dependerá, en última instancia, del poder de consentir de los Estados y más precisamente, de la existencia de un acuerdo originario³¹.

29. La Unión Europea tiene todo un protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad.

30. Véase art. 1-11 párrafo 3, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

31. Indicaba la comisaria Benita Ferrero-Waldner en Managua (octubre 2007) que: “se debe evitar tratar a nivel regional aquello que concierne naturalmente al ámbito nacional o local. Es lo que en Europa llamamos el “principio de Subsidiariedad”, principio de sentido común (...)”.

Lo más importante es que la modalidad supranacional no es la única forma de obtener resultado de beneficio compartido, existen otras formas y modalidades funcionales de actuar para obtener propósitos generales. Cuál de ellas corresponde poner en marcha en un momento determinado, es un aspecto que debe negociarse entre los Estados. Mas aún es uno de los acuerdos fundamentales previos, sin los cuales la integración podría marchar a la deriva, sin brújula y sin coordenadas. Pero todavía antes de ese paso, es necesario definir con precisión cuáles son esos ámbitos, en la etapa actual del proceso, que pueden realizarse mejor desde una modalidad comunitaria.

4.2. El Principio de Proporcionalidad

Este principio garantiza que la comunidad no excederá su autoridad ni los medios necesarios para obtener un objetivo³², en el supuesto de que la competencia le haya sido atribuida por acuerdos.

5. La importancia de llamarse “Acuerdo”

Una cuestión fundamental consiste entonces en preguntarse si Centroamérica ha delimitado esos terrenos estatales, comunitarios y mixtos. El problema del SICA no es tanto si es o no una institución supranacional, sino si existe un acuerdo, con nombre y apellido, que permita a los Estados que participan en el proceso integracionista tener seguridad y claridad sobre las reglas del juego, las etapas que se irán cubriendo gradualmente, las modalidades integracionistas que se utilizarán y, de ser posible, los plazos para ello.

Lo principal, entonces, parece descansar en la existencia de un acuerdo, con base en el principio de subsidiariedad, que deje claro dónde debe avanzarse por la vía de la cooperación intergubernamental, dónde por la vía comunitaria y en cuáles recintos debe dejarse al Estado actuar solo o en conjunción con la comunidad.

La integración debe ser concebida como un proceso útil y efectivo; si hay integración en determinados ámbitos, debe ser en aquellos en donde exista un valor agregado real, una riqueza adicional que solo se logra actuando juntos.

32. Véase art. 1-11, párrafo 4, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En aquellos ámbitos, donde la actuación estatal es suficiente, la integración no tiene papel que jugar, debe respetar las competencias nacionales. La integración entra a jugar cuando puede aportar un valor único e insustituible, que no podría lograrse de otra forma o bien cuando es más fácil y menos costoso hacerlo por una vía común.

Necesariamente, ello implica que órganos como la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Intersectorial de Ministros de RREE y de Integración Económica, institucionalicen y calendaricen sus reuniones bajo el papel que les asigna el “Protocolo de Tegucigalpa”. Solo en la medida en que existan reuniones específicamente convocadas para atender exclusivamente temas –y problemas puntuales– de integración –y no solamente las reuniones con terceros Estados–, será posible decantar estos puntos que ameritan negociarse, discutirse de manera intensa y, finalmente, acordarse, con sistemas de seguimiento y monitoreo permanentes.

6. Los imperativos ante los problemas de fondo *(Los imperativos no tan categóricos en Centroamérica)*

Hay ciertos principios e imperativos que deben orientar, en el momento actual, el proceso ante los problemas de fondo de la integración. Voluntad Política, Liderazgo y Democratización del proceso, parece ser claves fundamentales para el éxito de cualquier nueva jornada que se emprenda.

6.1. Imperativo Jurídico

El primer imperativo es el relacionado con la juridicidad del proceso; esto es, el imperativo jurídico. Debe comprenderse con todas sus consecuencias que la integración o es jurídica y está basada en el respeto a los tratados, decisiones de los órganos y los fallos de la Corte Centroamericana de Justicia, o no es integración; o es una Comunidad de Derecho o pierde su sentido y esencia. Ello lleva a la necesidad de concertar compromisos predecibles y pragmáticos que permitan una integración transparente.

6.2. Imperativo de la Universalidad

Un problema de fondo de la integración consiste en que no todos los Estados Parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), creado en el “Protocolo de Tegucigalpa”, son, a su vez, Estados Parte de los demás tratados, órganos y organismos del Sistema.

Para dar un ejemplo, el “Protocolo de Tegucigalpa” tiene actualmente siete Estados Miembros, pero únicamente cinco forman parte del “Protocolo de Guatemala”, que es el tratado de la integración económica. Solo tres de esos siete forman parte del Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y únicamente cinco forman parte del Parlamento Centroamericano.

Como puede verse, no todos los actores del SICA están representados en todos los escenarios sistémicos. Hay una dispersión de actores. No están todos los que son, ni los que están son todos. El resultado son decisiones fragmentadas

De ahí que es fundamental retomar el imperativo de la universalidad; esto es, que todos los Estados Miembros del SICA deben pasar a formar parte –al menos– del núcleo duro de órganos, instituciones, subsistemas e instrumentos.

6.3.Universalidad y Reforma Institucional

Sin margen de dudas, la reforma institucional planificada en 1997³³ está profundamente ligada a esta posibilidad de universalización. Las reformas de dos órganos del Sistema resaltan con especial fuerza: la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano, cuya normativa es previa al SICA y debe adecuarse a la evolución del proceso actual. En el segundo caso, hay más problemas. El proyecto de reformas existente al Parlamento, aprobado en el año 2004, ha encontrado resistencias y todo parece indicar que será necesario emprender nuevas rondas de negociación, además de que nada garantiza que ello vendrá a resolver el tema de una integración universal. Sí podrá resolverse lo relativo a una mayor dotación de competencias entre una parte de los Estados del SICA.

Sin embargo, si bien la reforma total no parece posible a estas alturas, la reforma parcial no debe ser desechada, para lo cual hay que avanzar con pragmatismo. En este sentido, lo verdaderamente urgente es la que la estructura jurisdiccional comunitaria esté conformada de forma universal.

33.Declaración de Panamá II del 12 de julio de 1997 y Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional, que es una agenda pendiente.

La reforma existente, la cual consiste en suprimir de las competencias vinculantes de la Corte las referidas a la solución de conflictos de poderes al interior de los Estados, goza de aparente consenso entre los Estados.³⁴

La existencia de un Corte que cuente con la participación de todos no solo es posible, sino que ya existe un protocolo que garantiza esa reforma. Se trata, como se ha dicho antes, de propiciar los acuerdos necesarios para materializarla. En este documento, por ejemplo, se cita la abundante jurisprudencia comunitaria de la Sala Constitucional de uno de los Estados que precisamente no forma parte del Estatuto, pero que tiene todas las condiciones para ingresar y aportar la enorme riqueza y desarrollo de su Estado Constitucional de Derecho y de su desarrollada jurisprudencia comunitaria.

El tema institucional merece unas palabras adicionales. La integración tiene órganos e instituciones en los más variados ámbitos, que han acumulado una enorme experiencia y conocimientos especializados en los ámbitos de su competencia. Un valor adicional –muy poco estimado– que la integración puede aportar a las sociedades nacionales. No obstante, tales instituciones están dispersas y posiblemente requieren de un centro unificador más fuerte, dirección en la que ha venido trabajando la Secretaría General con éxito.

Un problema de fondo con la reforma institucional es que –pese a los avances realizados– no ha sido posible unificar en una sola sede a todas las secretarías existentes de la vasta “*galaxia*” de secretarías e instituciones. Posiblemente, será muy difícil hacerlo. Pero nada impide continuar fortaleciendo –en el *interregno*– a la Secretaría General del SICA como un eje poderoso de articulación de las instituciones y secretarías de la integración³⁵, de tal modo que se cohesione la acción comunitaria y se implementen mecanismos de interacción, propuesta, estudios y seguimiento, donde participe el propio Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), un actor de enorme relevancia en la hora actual.

34. Vía una cláusula opcional en la cual los Estados que deseen someterse a la competencia de la Corte en esa materia, deben hacer una declaración especial. Ello implica que deja de aplicarse automáticamente e ingresa en el ámbito del consentimiento opcional.

35. Recientemente, la Comisión de Secretarías se ha reactivado y regularizado sus reuniones bajo el impulso decisivo de la Secretaría General del SICA.

Una actuación pragmática, que permita hacer por ahora lo que es posible, haría de las secretarías e instituciones de la integración, instancias que faciliten y promuevan el proceso, haciéndolas parte de la solución de los problemas y desafíos que se enfrentan.

No es un secreto que el SICA constituye una poderosa armazón de instituciones y secretarías, muchas de ellas vienen de los primeros esfuerzos integracionistas iniciados en los años cincuenta y recuperadas por el “Protocolo de Tegucigalpa”. Tampoco es un secreto que se han creado instituciones antes de crear competencias, de manera que la carrocería de la integración no se corresponde con el motor de sus atribuciones. Posiblemente, la técnica o el camino no es lidiar con todo el problema de una sola vez, sino institución por institución, con criterios más selectivos.

6.4. Imperativo de integración como política de Estado

Un aspecto muy importante consiste en asegurar que las políticas de integración sean políticas de Estado. No sujetas a los vaivenes de los cambios en el Gobierno. El carácter jurídico de los compromisos promueve esta tendencia a dar estabilidad y hacer predecible el proceso de integración.

En muchas oportunidades, los cambios de Gobierno han implicado transformaciones en la agenda de la integración regional, afectando así su evolución y carácter progresivo.

También, deben contemplarse compromisos claros de ejecución e impulsar una integración con plazos, formas, modalidades de acción y financiamiento asegurado, incluido el financiamiento automático para las instituciones, a fin de no dejarlas sujetas al pago –a veces inconstante de las cuotas gubernamentales– en perjuicio de la planificación y ejecución de las instituciones. .

6.5. Imperativo de Integralidad

Un aspecto central que se destaca con frecuencia está referido a uno de los principios básicos del Sistema: su integralidad. En el momento actual, se ha rebasado la visión de compartimentos estancos con la que se veía la integración en los años anteriores.

Antes, se acostumbraba ver el sector económico, el sector político, el sector agrícola, el sector social, etc., como sectores separados e inconexos y no se enfatizaban las realidades y las interacciones del proceso de integración. Más aún, ciertos sectores pretendieron –en un momento determinado– prevalecer sobre los demás o proclamarse como el elemento predominante, en perjuicio de los demás.

El vuelco se inició básicamente en el SICA, pero, más aún la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), que supone que lo económico, lo político, lo ambiental, lo educativo-cultural y lo social, conforman un todo interdependiente, armónico e indivisible.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática siguió este camino de forjar una seguridad multidimensional que sacó literalmente a la seguridad del reducido pasillo militar para proyectar su dimensión humana integral.

Cómo trascender de la generalidad y globalidad de los conceptos al terreno de los hechos, es un desafío importante de la Integración, lo cual pasa, necesariamente, por el camino de la priorización y selección de un número reducido de temas claves.

6.6. Imperativo de Unidad

La integración tampoco puede verse única y simplemente como una “proyección al exterior”. No es posible “globalizar” hacia afuera, sin “globalizar” hacia adentro. Si la integración no avanza al interior del SICA y se consolidan las libertades de la integración, tarde o temprano, la cara unificada al exterior se transformará en máscara y la vocería o voz común, en parloteo. La integración “hacia adentro” y la integración “hacia afuera”, son dos caras de una misma moneda; de otra forma, se falsifica la integración.

La negociación de tratados de libre comercio ha incumplido este imperativo, de tal manera que las negociaciones del tratado con los Estados Unidos de América contó con “canastas” de desgravación individuales, perforando así los niveles de armonización ya alcanzados regionalmente.

6.7. Imperativo de Coherencia

También es importante garantizar la coherencia del Sistema; esto es, que a una dimensión regional le corresponde una dimensión nacional.

Una de las debilidades del proceso de integración centroamericano es precisamente la falta de un vínculo más sólido entre la toma de decisiones a escala centroamericana y su contrapartida doméstica o local.

Unir ambos eslabones es entonces una prioridad del proceso actual de replanteamiento institucional, para superar el déficit en el cumplimiento de las decisiones presidenciales y ministeriales.

La constitución del Comité Ejecutivo, y especialmente la forma en que este se conforme y funcione, será un elemento clave para dinamizar el proceso. Su efectividad va a depender en gran medida de si se integra como un órgano demasiado ligado a instancias gubernamentales del proceso oficial, o si se integra por personalidades que tengan el tiempo, la efectividad y la dedicación necesarias para convertirse en los enlaces y canales privilegiados de comunicación (correas de transmisión) a escalas nacional y regional, subsanando así un vacío principal y una necesidad urgente del Sistema.

6.8. Imperativo de paso de lo intergubernamental a lo comunitario

Ya se ha visto que la etapa de transición en que se encuentra el proceso marca las competencias atribuidas a sus órganos e instituciones. Ciertas áreas claves del modelo de la integración centroamericana no podrían ciertamente estar sustentadas, en la hora actual, únicamente en un proceso de cooperación intergubernamental, en donde la inmensa mayoría de decisiones procede de los Estados y donde todavía no hay un flujo más decisivo de competencias hacia los órganos e instituciones del Sistema.

Hemos visto igualmente que la dimensión comunitaria solo puede tener cabida cuando la actuación conjunta permite un resultado sensiblemente superior que los Estados nacionales, en cualquiera de sus niveles, no podrían alcanzar con sus propias fuerzas y energías.

En la Centroamérica actual no son muchas esas áreas, pero muy posiblemente la Unión Aduanera exige un esfuerzo mayor que la simple cooperación gubernamental. Ciertamente, Centroamérica necesita trascender la Zona de Libre Comercio. Es muy difícil ya, a estas alturas, seguir girando sobre una zona de libre comercio que lleva 50 años en constante perfeccionamiento, trazando un círculo que nunca se cierra. La Unión Aduanera puede ser un ámbito donde la modalidad comunitaria puede aportar mucho. Al establecer esas modalidades, debe tenerse presente que no hay una sola forma de

hacer comunidad. Lo importante es que sea realmente eficiente y funcional y que permita alcanzar resultados de beneficio regional.

6.9. Imperativo del patrimonio comunitario irreversible

La integración tiene un “*punto crítico*”: Debe estar en constante movimiento y profundización. Si se estanca, retrocede irremediablemente, resurgen los nacionalismos, los conflictos territoriales y los intereses. Una vez iniciada, no es posible detener la marcha. La integración es, por definición, adversaria del *statu quo* y del estatismo. Por principio es aliada del movimiento continuo hacia adelante.

6.10. Imperativo de Gradualidad

Gradualidad implica la idea de facilitar el avance de cada uno de los temas, cumpliendo etapas progresivas. Como indicaba Robert Schuman, en su declaración del 9 de mayo de 1950:

“Europa no se hará de una sola vez siguiendo un único plan general. Se construirá mediante realizaciones concretas, las cuales crearán una solidaridad de hecho.”

Agrego a las reflexiones anteriores la siguiente consideración: el peso de las diferencias que se dan entre países no debe sepultar la integración. Dentro del esquema de integración, debe encontrarse la forma de poder caminar, si fuere necesario, a diferentes velocidades. No debe sucumbirse, sin embargo, ante la antinomia del ancla y del motor. No es viable forzar a los que van más despacio, pero siempre y en todo momento, el liderazgo debe y tiene que estar en los que desean avanzar más lejos y más audazmente.

6.11. Imperativo Democrático y Cultural

La integración sigue decidiéndose en cierta medida en los pisos más altos del edificio regional. Es necesario una ola de democratización desde abajo, que permita a la sociedad civil centroamericana, especialmente al Comité Consultivo del SICA, una mayor participación en la discusión y toma de posiciones sobre el rumbo y contenido del proceso y los beneficios que está supuesto a ofrecer en términos de desarrollo y oportunidades.

Se hace necesaria una sociedad civil que trascienda la simple consulta vía la Secretaría General del SICA, para tener una voz vinculada

permanentemente al proceso de manera directa y con acceso a sus diferentes órganos. Un mayor poder y participación a la sociedad civil vendrá a enriquecer y legitimar con fuerza creciente la agenda integracionista. Releyendo lo sucedido con la Constitución europea, podría surgir la pregunta de si una ciudadanía más informada y especialmente mejor consultada previamente, podría haber prevenido el rumbo de los acontecimientos.

De igual forma, se requiere una integración que dé vida a un sentimiento de identidad y pertenencia a una ciudadanía regional. Para ello, se requiere dedicar esfuerzos sostenidos y sistemáticos para crear una cultura de integración, tanto a nivel formal como informal, de manera que se haga raíz y espíritu vivo en la conciencia de los pueblos.

6.12. Imperativo de atención en las asimetrías

Las asimetrías en el desarrollo relativo de los países tampoco debe frenar la integración. Es necesario encontrar caminos ingeniosos y creativos para aminorar las diferencias. Estos caminos no pueden ser exactos a la Europa Comunitaria que incorporaba en su seno a países suficientemente poderosos como para cooperar con los más pobres. El Fondo de Cohesión Social Europeo tenía entonces en las potencias participantes su propia fuente de financiamiento, situación que no ocurre entre países relativamente pobres como los que conforman el SICA.

A diferencia de lo que ocurrió en las negociaciones con los Estados Unidos, en este caso, es necesario llevar a la mesa de cooperación y como parte integrante del Acuerdo de Asociación una iniciativa realmente estratégica, que permita a Centroamérica contar con un Fondo de Cohesión Social.³⁶

6.13. Imperativo de una visión de largo plazo: más que el pasado, lo que integra es el futuro. La visión “2020”.

Muchos se preguntan las razones por las cuales CA no parece avanzar con la celeridad deseada y recurren al viejo argumento de ser países con historia, cultura, lengua y pasado común, lo cual hace inexplicable los atrasos y las demoras en acudir a la mesa comunitaria con todos los “deberes” hechos.

36. Nicaragua ha lanzado la iniciativa de un fondo Común de Crédito Económico -Financiero UE-CA.

La verdad es dura pero evidente. Lo que integra no es necesaria o solamente el pasado. El pasado de Europa fue bastante desunido y fragmentado. Mas aún, fue un pasado bélico y de enfrentamientos entre países no obstante lo cual hay –con todas sus dificultades cualesquiera que estas sean– un vigoroso proceso en marcha. En CA el enfrentamiento ha sido más bien al interior de las sociedades fracturadas, pero ese pasado compartido no ha sido suficiente para dinamizar más la integración.

La lección de ello puede ser que el factor integrador esté más bien en el futuro³⁷. En la capacidad de verse trabajando conjuntamente en un modelo de desarrollo y metas comunes en los próximos cinco, diez o veinte años. Un tanto lo que se hizo con la Estrategia consensuada regionalmente de Transformación y Modernización de la Región para el siglo XXI y los 32 proyectos de envergadura e impacto que le acompañaron en el año 2001 y que finalmente no tuvieron seguimiento real, quedando muchos de ellos adheridos a la iniciativa emergente del Plan Puebla-Panamá.

7. Conclusiones

7.1 El Sistema de la Integración Centroamericana, creado hace ya 16 años, consagró un modelo de múltiples vertientes, donde conviven voces nacionales, coros intergubernamentales y elementos plurales de carácter comunitario. No hay, sin embargo, una transferencia importante de competencia a los órganos e instituciones del Sistema que guarden una posición bastante modesta en el ámbito de la toma de decisiones (salvo la Corte). El “Protocolo de Tegucigalpa” consagró un orden institucional, más que un conjunto de competencias comunitarias. En Centroamérica, los órganos e instituciones precedieron a las competencias en cierta forma, lo cual genera un desbalance. Hay una estructura y un poderoso tejido institucional, pero el mar de las competencias llamado a alimentar las instituciones, es un sitio en construcción que solo puede alimentarse por vía de acuerdo.

7.2 Más allá de los debates sobre el tema de supranacionalidad, sus mitos y verdades, motivado en gran parte por un cierto vacío en el rumbo de la integración, Centroamérica debe renovar su pacto de integración y definir con precisión las modalidades y medios para profundizar la efectividad de esta y su capacidad de aportar al desarrollo regional. Un buen punto de partida consiste en afirmar aquellos sectores donde

37. Bulmer-Thomas, V y A.D. Kincaid. *Central America 2020: Towards a New Regional Development Model*.

la palabra de la integración tiene algo nuevo y adicional que decir (principio de subsidiariedad). Hay discursos que solo pueden ser llenados eficientemente con el vocabulario de la integración. Es en ese tejido donde hay que concentrarse para definir, en la etapa actual, ámbitos de competencia estatal, ámbitos de competencia del SICA o de algún órgano en particular, ámbitos de competencia compartidos, ámbitos de cooperación, coordinación y complementación.

7.3. El Estado y la soberanía que se le atribuye siguen estando vigentes. No se puede ir muy lejos sin el concurso de ambos. De ahí que ayer como hoy, el acuerdo –que es la modalidad y envoltura en que se expresa la voluntad del Estado y su poder de consentir– es la base fundamental para construir un orden comunitario sin mitos ni prejuicios. Todo cabe en un acuerdo, pero lo primero debe ser negociar y concertar aquellos campos donde interesa cooperar, donde interesa trasladar funciones estatales con algún tipo de limitación y aquellos ámbitos donde acaso corresponda, si todos están de acuerdo, la valentía de una dosis de supranacionalidad.

El fiel de la balanza en este proceso de selección será siempre la subsidiariedad. Que lo que se pueda hacer mejor desde cada Estado se haga individualmente y lo que se puede hacer en conjunto reúna entonces la voluntad de todos.

7.4. Sin dudas, Centroamérica no puede realizar en la hora actual todo lo que se ha propuesto, cualquiera que sea la causa. Será necesario actuar con gradualidad, sentido incrementalista y pragmatismo, para hacer hoy aquello que sea posible hacer. Eventualmente, no será posible concluir de inmediato la reforma institucional, pero sí es posible avanzar en áreas estratégicas como la coordinación institucional y la universalización de la Corte Centroamericana de Justicia³⁸. Ya se vio que la supranacionalidad no es el único camino ni está escrito en la piedra de los destinos ineluctables. Los imperativos que aquí se han planteado muestran con modestia algunos caminos donde incluso, la supranacionalidad no es comensal indispensable en todos los casos. Sí se requiere avanzar y, ante todo, volver con urgencia a un diálogo institucionalizado y periódico

38. La reforma de las competencias del Parlamento Centroamericano, a partir de las propuestas de la Comisión ad hoc y de la última propuesta del PARLACEN, parece viable para una parte de los Estados del SICA, a fin de acomodar su normativa a la evolución del proceso, con una cláusula de adhesión abierta.

sobre la integración, de tal modo que los acuerdos que de ahí surjan disipen sombras y fantasmas y despejen el horizonte de la integración.

Europa, una vez más, compañera de Centroamérica en la guerra, en la pacificación, en la democratización y en la búsqueda del desarrollo sostenible, desde los “Diálogos de San José”, puede aportar, desde el Acuerdo de Asociación, una ventana única de oportunidades y las claves de solidaridad y cohesión social que necesita Centroamérica. Tal acuerdo es único en su género y debe verse con visión política estratégica, para hacer realidad un espacio comunitario de continente a continente, interconectado por los valores democráticos, institucionales y de justicia social y solidaria que marcan.

V. Cohesión social e integración económica en Centroamérica

El Desafío de la Cohesión Social para Centroamérica

Victor Bulmer-Thomas. Gran Bretaña.

Quiero introducir el tema con tres preguntas. ¿Hacia dónde van nuestras dos regiones: América Central y la Unión Europea (UE)? ¿Cuál es la viabilidad de un acuerdo de asociación entre las dos regiones? ¿Cuál va ser el impacto sobre la cohesión social?

¿Hacia dónde van las dos regiones? Primero, empiezo con la UE. No hay duda de que las prioridades de la UE han cambiado en los últimos años y talvez, mucho más después de la idea de negociar un acuerdo de asociación con América Central. Por supuesto, se mantienen varias antiguas prioridades, por ejemplo la lucha contra las drogas. Pero hay nuevas, y esto es importante, especialmente para los centroamericanos que sí entienden las formas y las prioridades de esta transformación. Existe la necesidad de determinar el proceso y de completar la integración de los nuevos miembros. Hay que tomar en cuenta que para éstos, faltan todavía muchos años antes de que sus trabajadores se puedan mover libremente entre todos los países de la UE. Este es un factor muy importante, dada la sensibilidad de migración y del trabajo en la UE actual.

Como parte de este proceso de incorporación plena de los nuevos miembros existe la prioridad de definir las fronteras territoriales de la UE en el futuro. Nadie puede decir que Europa termina o no en este punto. Creo que ahora hay más voluntad por parte de la ciudadanía y de la clase política para definir la posibilidad que tiene Turquía de convertirse en miembro de la UE. No obstante, existe un debate al respecto que incluye a otros países Balcanes. Estas son prioridades nuevas para la UE y cuesta mucho, en términos políticos, el resolverlas.

Segundo, la UE necesita enfrentar la competencia de Asia, especialmente de India y China. Esto no es único para la UE; afecta casi a todo el mundo.

Tercero, hay que establecer un nuevo tipo de relación con los nuevos vecinos porque con la incorporación de los nuevos miembros, se

definen nuevas fronteras. Ucrania, pero también Rusia son ahora vecinos –literalmente– porque Caliningrado es parte de la Federación Rusa y es vecino de Polonia. La relación entre la UE y Rusia es muy complicada y no se puede resolver fácilmente. Esta es otra nueva prioridad.

También existe la necesidad de estimular y renovar el proceso de Barcelona el cual fue lanzado hace doce años. La razón es que la UE necesita mejorar las relaciones comerciales, sociales, económicas, políticas con los países de África del Norte y del Medio Oriente. De África del Norte vienen muchos flujos migratorios y hay quienes piensan que por medio de un proceso de Barcelona mucho más profundo, existiría la posibilidad de reducirlos.

También está la necesidad de enfrentar el problema de la pobreza y la miseria humana en África. Esta es una nueva prioridad que no existía antes a nivel de la UE. Existía solo a nivel de algunos de los países miembros. Otra prioridad es el deseo de la UE de tener un rol de liderazgo para enfrentar el cambio climático. La UE no tiene otra opción pues necesita darle solución en los próximos años. El liderazgo no puede venir de los Estados Unidos ni de China ni de India por diversas razones. Solamente la UE puede jugar este rol, lo cual es asimismo una prueba de sinceridad en cuanto a su capacidad como actor mundial para demostrar que es posible una política común externa cuyos efectos son positivos y significativos mundialmente.

Finalmente, igual de importante es la lucha contra el terrorismo. Varios países en Europa, incluida España, tienen una larga historia de enfrentamiento contra el terrorismo pero su manifestación actual es algo diferente y afecta a toda la UE.

El problema para América Latina, y especialmente para América Central es que como región no figura en esta lista de prioridades de la UE, en una forma directa. En el caso del MERCOSUR hay un estancamiento de las negociaciones por razones conocidas. Es difícil imaginar que los obstáculos van a resolverse solo para asegurar el acuerdo con MERCOSUR. La reforma agrícola, especialmente la eliminación de los subsidios, es un tema difícil para la UE.

El acuerdo con Chile está saliendo bien. Es un buen modelo a seguir. El acuerdo entre la UE y México tiene un problema que radica en que podía desacelerar la incorporación de México en el espacio norteamericano pero no revertirlo. En el caso de Chile, el Acuerdo es ofensivo y positivo pero en el caso de México, ha sido negativo. La UE no es un socio

muy importante para México, todavía menos que antes de la firma de NAFTA.

La UE ha venido negociando un acuerdo de cooperación con todos los países del ACP, incluyendo los países del Caribe. Dada la situación política europea no hubo forma de resolverlo con el Caribe pues no ofrecía un margen preferencial a favor de esos países, además de afectar negativamente países fuera del Caribe. Esta situación es un problema para América Central. Hay un componente caribeño en muchos de los países de la UE, especialmente en los más poderosos, y esto afecta los cálculos de la propia UE. Entonces, tenemos que hablar francamente sobre que los países del Caribe van a obtener un trato preferencial en los acuerdos, en comparación con Centroamérica. No obstante, la UE ha invertido mucho en América Central en los últimos 25 años, y como ciudadano europeo, estoy orgulloso de esta inversión que tiene motivos muy apropiados. Pero la inversión no ha sido fácil. En distintos sentidos tuvo un costo, aunque no muy alto.

La UE no va a salir de Centroamérica, menos aún si existe la posibilidad de un acuerdo de asociación pero dadas las nuevas prioridades no creo que esté dispuesta a pagar un alto precio. Esto tiene dos sentidos: por un lado, la cooperación no va a ser tan generosa como tal vez algunos centroamericanos hayan esperado, y por otro, eso implica que se necesitarán precondiciones como algunas reformas por parte de los centroamericanos. Un acuerdo con América Central es deseable y viable pero no es esencial para la UE que tiene líneas rojas con respecto a este tipo de acuerdos.

¿Hacia dónde va América Central? Primero, la transición que empezó con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, hace casi 25 años, está a punto de entrar en una nueva fase. CAFTA, para lo mejor o para lo peor, tendrá un impacto enorme sobre América Central. La seguridad para los inversionistas en relación con el CAFTA es muy importante y no podemos juzgar el impacto de esta inversión hasta que haya pasado como mínimo una década.

Segundo, la seguridad jurídica va a ser más importante que en el pasado.

Tercero, la posibilidad de diversificación de la oferta por parte de las empresas estadounidenses será clave. Yo no hablo de USAmericano como lo hace Constantino Urcuyo. Pero para las empresas grandes, la

posibilidad de aprovechar América Central para la diversificación de su oferta es muy importante. Por supuesto, China puede ofrecer los mismos bienes a precios más baratos pero dada la relación entre China y los Estados Unidos, y la posibilidad de un presidente o una presidenta demócrata con más escepticismo con respecto al libre comercio, para cada empresa estadounidense es inteligente diversificar su oferta y CAFTA ofrece la posibilidad de hacerlo en América Central.

Con CAFTA, cada país centroamericano va a integrarse con los Estados Unidos en un espacio económico con mayor intensidad. La proporción del comercio en el Producto Interno Bruto se incrementará, así como la que corresponde a los Estados Unidos. En este sentido, cada país de América Central, tiene que competir con su vecino en relación con el acceso al mercado de los Estados Unidos. Por esto, aunque es cierto que la integración regional en términos absolutos aumentará, no es claro si va a aumentar en términos relativos. Existe además, la posibilidad de que la importancia de la circulación de los bienes en la región disminuya en los próximos diez años en términos relativos al impacto del CAFTA.

¿Se darán otros acuerdos entre América Central y otros países y regiones, por ejemplo con la UE o con China, y talvez en una década con India? Quién sabe. Tendrán un impacto pero muy pequeño respecto al CAFTA. Cualquier acuerdo de esa índole va a ser más como el acuerdo entre la UE y México, que como el acuerdo entre la UE y Chile. Es decir, un acuerdo bien construido entre la UE y América Central puede reducir la velocidad de la incorporación de América Central en el espacio económico norteamericano pero no puede revertir el proceso.

¿Qué tipo de acuerdo? Como he mencionado, estimo que para la UE un acuerdo de asociación con América Central es deseable, es viable, pero no es una prioridad. En relación con el comercio, para la UE será muy difícil ofrecer a los países centroamericanos un acceso al mercado más o igualmente favorable como el que tienen los países del Caribe para los productos sensibles. Esa es la realidad política de la UE que talvez sea un problema para los países centroamericanos. Pero no creo que haya una forma sencilla de resolverlo.

Con respecto al diálogo político considero que no es tan sencillo porque no es como un diálogo político con otras regiones. En términos de los partidos políticos centroamericanos muchos no tienen un referente en la UE. ¿Dónde está la contrapartida del Frente Sandinista? ¿Cuál es exactamente la contrapartida de ARENA de El Salvador? Es mucho más

fácil para los europeos tener un diálogo político con partidos de índole socialdemócrata, socialcristiana, etc. Es mucho más difícil mantenerlo con algunos de estos partidos políticos de América Central y especialmente de Guatemala, porque el partido político en Guatemala es una expresión de la personalidad de los candidatos presidenciales y no tienen ideología, historia y estructura propia. No hay contrapartida con un partido de ideas contrarias cuando más bien se busca la idea subyacente como referente y la similitud ideológica o de pensamiento.

Hay un área que no se ha mencionado en términos de la cooperación que es más alentadora y se refiere a la posibilidad de incluir el medio ambiente en el acuerdo. En términos de la venta de los servicios ambientales por parte de América Central hacia la UE es importante apreciar el liderazgo a escala mundial. No es fácil que los países de la UE logren sus metas en la reducción de sus emisiones de carbono sin la ayuda de países en desarrollo, como los centroamericanos. Sería muy inteligente por parte de Centroamérica enfatizar la posibilidad de vender servicios ambientales a la UE como parte de un acuerdo de asociación. Teóricamente, esta posibilidad ya existe dentro del mecanismo de desarrollo limpio en el Protocolo de Kyoto pero no se aplica mucho. Como parte del acuerdo de asociación se pueden romper nuevas fronteras sobretodo si se incluye el sector turismo en este tipo de acuerdo. Se requiere tomar en cuenta que aún con los países del Caribe, la UE no está dispuesta a incluir un anexo con respecto al turismo, que permitiera, por ejemplo, que trabajadores del Caribe entren sin visa en la UE.

La Cohesión Social: un tema muy actual aunque no estoy seguro si mantendrá su importancia en una década. Al respecto, soy un poco escéptico; como británico que soy, es casi inevitable. Una parte de mi escepticismo viene de mi profesión como economista porque la cohesión social no se mide. Se mide la pobreza, la desigualdad de ingresos, etc. Cuando se analiza el fenómeno podemos identificar seis criterios que afectan la cohesión social: Primero, puestos de trabajo; segundo, desigualdad de ingresos; tercero, las transferencias fiscales dentro de un Estado (cuando se habla de una región, entre los miembros del esquema de integración); cuarto, un consenso político respecto a la necesidad de un pacto social; quinto, un sentido de identidad nacional y cuando se habla de una región; sexto, un sentido de identidad regional.

Hablando primero de la experiencia europea, en el caso de puestos de trabajo, la experiencia fue, es y va a ser muy heterogénea. Hay países con pleno empleo, pero también países como Francia con una tasa de

desempleo muy alta que sin duda ha afectado en los últimos dos años la falta de cohesión social en varias partes de Francia.

Segundo, la desigualdad de ingresos también es muy heterogénea en la Unión Europea. Los países de Europa central, Hungría y República Checa, por ejemplo, tienen todavía una distribución de ingresos más igualitaria que otros países. Entonces, tenemos un abanico de experiencias con respecto a la desigualdad de ingreso que sin duda es importante. Una parte de la falta de cohesión social en Gran Bretaña viene sin duda de la desigualdad en la distribución de ingresos.

En relación a lo tercero, las transferencias fiscales, más a nivel de transferencias dentro del Estado, han ayudado mucho en términos de salud, educación, etc. y menos en términos de las transferencias entre los Estados. El presupuesto de la UE es solamente un poco más del uno por ciento del Producto Interno Bruto. Sin embargo, en los Estados, hablamos de una tasa tributaria entre 30 y 40% y a veces 50%. Entonces, hay muchas más posibilidades para transferencias dentro del ámbito del Estado, lo cual es muy importante para cualquier país europeo. Eso no quiere decir que no se den transferencias entre Estados. Hay fondos que se han gastado en España y Portugal, Grecia, Irlanda y ahora en los nuevos miembros, que también han ayudado a crear un sentido de cohesión social que nadie puede poner en duda.

Más difícil es el sentido de identidad nacional y de identidad regional. En el caso de identidad nacional hay mucha heterogeneidad en la UE. Hay países como Suecia donde no importa el nivel migratorio y existe gran sentido de identidad nacional pero hay países como Bélgica, donde no existe, no hay cohesión social porque no hay un sentido de identidad nacional. Este problema es peor ahora que hace una o dos décadas y no se puede resolver con las transferencias fiscales porque es mucho más profundo que eso. Entonces, a veces la cohesión social tiene elementos tan estructurales que no se pueden cambiar en el mediano plazo ni por supuesto, en el corto plazo.

En el caso de la identidad regional, también hay experiencias muy diferentes. España es un país muy interesante en este caso porque a escala nacional existen problemas por Cataluña y el País Vasco. Pero a escala regional parece que no hay problema porque todos los ciudadanos de esta península parecen orgullosos de su identidad europea, y con mucha razón. En Gran Bretaña es al revés. Hay un sentido nacional al menos en Inglaterra pero no hay un sentido de identidad regional. Como ciudadano de la UE,

lo siento mucho pero la realidad es que no existe esa identidad para la mayoría de la gente. Una minoría, que afortunadamente está concentrada en la nueva generación nos da optimismo con respecto al futuro.

Con respecto al consenso político en términos de la necesidad de un pacto social, sí existe en los países de la UE aunque hay que tomar en cuenta el problema de aumento de la extrema derecha. Muchas veces no se habla abiertamente de la extrema derecha en la UE pero sí es un problema y en algunos países representa entre 20 y 30% del electorado. No es una mayoría pero un partido político con solo un 25% puede hacer mucho daño a la imagen de un país y también al consenso con respecto a un pacto social. En este sentido, los europeos tienen que dar mucho énfasis a este problema en el futuro y la gente afuera de la UE tiene que entender este fenómeno que no es coyuntural.

En relación con el futuro, tengo mis dudas acerca de si podremos mantener en la UE el nivel de cohesión social que ya existe. Hay varias razones. Una es el problema de la extrema derecha. Otro, el impacto de los flujos migratorios que lamentablemente son un tema flamante en muchos países europeos y que están afectando la cohesión social. Hay países donde en la práctica no se puede construir una mezquita y eso no ayuda a la simpatía entre la comunidad musulmana y el resto de la sociedad. Eso afecta la cohesión social en una forma negativa. Entonces, para la UE va a ser difícil mantener el grado de cohesión social que tiene a escala nacional en este momento. A escala regional soy más optimista pero por el momento, se puede hablar de una UE donde el nivel de cohesión social es aceptable, con algunas excepciones, por ejemplo, en Bélgica.

¿Qué pasa en América Central? En términos de los criterios que ya he mencionado, la situación es totalmente diferente. Con relación a puestos de trabajo, la situación es muy delicada; es muy mala en la mayoría de los países. La creación de puestos de trabajo es tal vez la parte más importante en términos de lograr un sentido de cohesión social pues la falta de puestos de trabajo, la informalidad, las altas tasas de desempleo, socavan la cohesión social. De esta manera, cualquier visión de futuro tiene que tomar en cuenta la necesidad de crear más puestos de trabajo. Segundo, sobre desigualdad de ingresos, también la situación es muy mala en América Central pero tiene raíces muy profundas, muy hondas, muy históricas. No se puede resolver este problema fácilmente.

En términos de las transferencias fiscales entre Estados, no existen. Dentro de cada Estado son mínimas, con la excepción de Costa Rica.

Dado el problema fiscal es casi inevitable que el impacto de las transferencias fiscales sea limitado en términos de la creación de un sentido de cohesión social.

El consenso político respecto a la necesidad de un pacto social en América Central no es bueno ni malo. Es más o menos promedio. Es mucho mejor que antes, sin duda. América Central ha avanzado mucho en esta área en términos de la necesidad de un pacto social entre los actores políticos más importantes. Sin embargo, ese consenso no es muy alto. Por esa razón lo categorizo como promedio. Incluso en comparación con la UE creo que el sentido de identidad nacional es muy alto en América Central. Tal vez esté equivocado pero tengo la impresión de que todavía a escala nacional, el sentido de identidad nacional es muy alto y eso tiene efectos en la cohesión social, sin duda, y también en la identidad regional. Es más, en los países al norte de Costa Rica, sin duda, pero aún en Costa Rica creo que sí existe algún sentido de identidad regional y no creo que hoy sea peor que antes. Es interesante que Costa Rica necesitara tres años después del 60 para incorporarse al Mercado Común Centroamericano y ahora necesita dos años para incorporarse al CAFTA. Quién sabe, tal vez necesite un año para incorporarse al acuerdo de cooperación con la Unión Europea pero tal vez eso sea diferente.

Especulo un poco sobre la relación entre la integración regional y la cohesión social. En América Central es limitada por dos razones. Primero, porque la integración como una herramienta no está diseñada para la cohesión social y también porque la integración regional no tiene la misma importancia en América Central que la que tiene en la UE. Representa alrededor de 10 y 20% del comercio y eso es muy diferente a la situación en la UE donde representa 70%. Pero sí, por supuesto, cualquier esquema, cualquier iniciativa que esté creando puestos de trabajo, si está contribuyendo a la cohesión social y la integración regional no es diferente de cualquier otra iniciativa en ese sentido. El impacto de la integración regional sobre la desigualdad es casi nulo. No es culpa de la integración regional porque estamos hablando de un elemento estructural en la historia centroamericana que no se puede resolver solamente con una herramienta, en especial una herramienta que no fue diseñada para esto.

Las transferencias fiscales entre los Estados, como he mencionado, no existen. Pero sí hay identidad nacional y regional. Además, en relación con el futuro, tengo que revertir mis comentarios sobre CAFTA. Creo que para Centroamérica, el futuro de la cohesión social depende, en gran

parte, del impacto de CAFTA. CAFTA va a tener una huella mucho más grande para bien y para mal en América Central que cualquier acuerdo de asociación con la UE. CAFTA va a tener un impacto mucho más importante que cualquier esquema de integración regional dentro de la región. Entonces, no sabría exactamente cuál será el impacto del CAFTA en términos de la cohesión social. Aún así, estoy seguro de que este elemento del futuro es el elemento clave para entender lo que va a pasar en América Central en muchos sentidos, incluyendo la cohesión social.

*Síntesis de intercambio entre
participantes.*

Ricardo Stein. Círculo de Copán, Guatemala.

En la reunión de Belice, los presidentes centroamericanos encargaron una serie de trabajos, incluido el diseño de un fondo de cohesión social, que permita avanzar en los acuerdos y en las conversaciones con Europa. Este trabajo se suma a otros que desde hace mucho se venían haciendo en la región, relacionados con el cómo avanzar en la Unión Aduanera. Por alguna razón en Centroamérica, parece atribuírsele una calidad mágica a este tipo de transferencias para disminuir las asimetrías. Algunos de los elementos son más estructurales en términos de las identidades regionales y nacionales, que son cuestiones menos palpables pero determinantes.

Por otro lado, se ha generado pensamiento en la región en relación con la generación de empleo, tema que parece tener una alta importancia por los efectos que podría tener sobre la cohesión social. Existe un sólido nivel de pensamiento estratégico respecto a cómo empezar a aterrizar en cuestiones concretas y mucho más prácticas, al pasar del qué al cómo en Centroamérica.

Tomás Abadía. España.

El concepto de cohesión social aparece en el propio tratado de Roma y ha sido la base del éxito europeo. Europa triunfa porque los países ricos –llámese Alemania, Reino Unido, Francia, Italia– hicieron fuertes transferencias de sus presupuestos nacionales al presupuesto comunitario que se pudo canalizar a través de los fondos de cohesión social, los regionales, los de ayuda social y en definitiva, crear un sistema hacia España, Portugal, Irlanda, y Grecia, que fueron los cuatro países que más recibieron fondos sociales de la Unión Europea con resultados altamente exitosos.

La cohesión social es el objetivo político que tiene la Unión Europea para fortalecer y vertebrar la sociedad, venciendo la pobreza, practicando políticas públicas muy fuertes, de largo alcance y muy comprometidas con la política de inclusión. Me refiero a las personas con discapacidad, de la tercera edad, a las mujeres, a la niñez, a la infancia, a todos los sectores más vulnerables de la sociedad.

Cohesión social significa avanzar y profundizar en las políticas sociales y las dinámicas de las políticas de empleo. Significa practicar políticas de salud incluyentes y lograr gran cobertura de la prestación de los servicios sociales. Significa un buen acceso a la administración de justicia donde todas las personas puedan acceder a la protección de sus derechos y ejercerlos frente al Estado.

Todas estas ideas, efectivamente las hemos ido intercambiando con nuestros socios latinoamericanos y realmente dimos un paso importante en la cumbre de Guadalajara, donde decidimos crear el Programa euro-social que estamos ejecutando en toda la región latinoamericana. Este programa consiste en una metodología de gestión de problemas entre las administraciones públicas de la Unión Europea y de los Estados miembros, con las administraciones públicas de América Latina para enriquecernos desde los avances o experiencias que ha tenido Europa, las cuales, eventualmente, podrían ser extrapoladas a América Latina.

En el caso del acceso a la justicia en América Central, Costa Rica, a través de Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte de Justicia, es quien está coordinando esta acción. Estamos también teniendo un buen progreso en materia de políticas fiscales, políticas educativas y políticas sanitarias. Este concepto de cohesión social ha sido fuertemente discutido por la Comisión Europea con el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Al respecto, hay consenso en cuanto a que la primera prioridad que tiene que tener Europa en América Latina es apoyar todas las políticas públicas que eventualmente los países latinoamericanos puedan conducir para fortalecer la cohesión social y luchar contra la pobreza.

Si se analizan las asignaciones financieras que se van a adjudicar en toda América Latina, particularmente a América Central, el 75% de los recursos irán a cohesión social, a la lucha contra la pobreza, a vertebrar mejor las sociedades en Centroamérica. Particularmente, podría hablar de un ejemplo concreto que he tenido durante mis cuatro años de experiencia como jefe de la delegación de la Comisión Europea en Costa Rica. Nosotros solamente vamos a ejecutar dos grandes programas en Costa Rica en el periodo 2007-2013. Uno es el programa de fortalecimiento de la reforma fiscal, de carácter progresivo, con una modernización del sistema, con una interacción de la hacienda estatal a la hacienda municipal, que dé competencias a los municipios para prestar servicios sociales, educativos y de cultura a los ciudadanos, para lograr que realmente hayan campañas de sensibilización en la sociedad costarricense sobre el por qué pagar

más tributos al Estado. El otro programa está relacionado a la interacción con la ejecución del gasto público en materia de cohesión social que le correspondería al área social, que representa el ministro Zumbado; y gira sobre el cómo todos esos ingresos tributarios y todo ese fortalecimiento de la modernización del sistema, pueden ir al gasto en política social.

La idea de la Comisión Europea es llevar un documento sustantivo a la cumbre de Lima, de mayo del 2008 que señale cómo avanzar en la vertebración de las sociedades en América Latina.

América Latina es uno de los hemisferios más desiguales del mundo: el 40% está bajo el nivel de pobreza lo que origina graves problemas para la consolidación de la democracia y la estabilidad política.

En Europa hemos tenido experiencias muy interesantes en la introducción de reformas fiscales, sociales y progresivas que han redistribuido la carga tributaria y que han mejorado todos los servicios públicos en materia de lucha contra la pobreza. En España no hay ningún sentimiento negativo contra la reforma fiscal que se introdujo. En Reino Unido la carga fiscal es de 36%, en Bélgica es de 45%, en Suecia es de 49%. Las sociedades europeas no se quejan de esta presión fiscal. Las ventajas se sienten, los chicos tienen la educación gratuita, inclusive la universitaria. Si una persona se enferma tiene acceso a la salud pública. Existe el acceso a la justicia, los abogados de oficio los paga el Estado. En materia de política de empleo, todos los países europeos están practicando políticas ambiciosas. Respecto de este tema, sí vamos a tener un debate muy positivo en la Cumbre de Lima, en mayo del 2008, pues se abren perspectivas estupendas y fantásticas de poder coordinar nuestros esfuerzos para que la sociedad esté más vertebrada, tanto en Europa como en América Latina.

Vicente González Cano. España.

En este Encuentro he aprendido mucho sobre el proceso de integración centroamericana. Parece interesante que ahondemos en el papel que jugó Alemania con las transferencias fiscales que generaron procesos de desarrollo en países como España, Portugal, Irlanda, que efectivamente están siendo exitosos.

La construcción de Europa como una región es una visión política pero creo que es inevitable tener en cuenta criterios más medioplacistas. Los de Córdoba, por ejemplo, podemos venir a Madrid en una hora y 40

minutos, recorriendo 400 kilómetros porque la Unión Europea permitió una inversión francesa y alemana para construir la infraestructura necesaria en España. Desde el punto de vista de la inversión parece evidente el éxito. Del por qué de la Unión Europea, un dato es revelador, y es que año a año, el saldo financiero de Alemania con la Unión Europea, que es el mayor aportante, es muy inferior al saldo comercial que España tiene con Alemania. Este es un resultado visible, concreto y muestra los beneficios de la construcción europea.

Una pregunta genérica es ¿dónde está la Alemania en Centroamérica? No basta creer que puede estar en Costa Rica o en Panamá, porque aunque tengan la visión necesaria se necesita también de la capacidad y de los recursos para desarrollarla. El comercio intrarregional no genera esas opciones.

En la construcción de Bulmer-Thomas sobre los criterios de cohesión social –que es un concepto poco desarrollado teóricamente o científicamente, ¿esos seis aspectos para el espacio de la UE son los mismos para Centroamérica? El criterio debe ser el mismo pero las medidas salen diferentes, entonces las conclusiones son distintas. Hay un factor que me parece fundamental en esas diferencias con relación a la cohesión social y es la seguridad alimentaria, no en los términos en que la conocemos en la Unión Europea, porque creo que en Europa en general no existe ese problema. Para Centroamérica es determinante para la cohesión social. Además, creo que el CAFTA, es también un factor que va a ser determinante en lo positivo y/o en lo negativo para esa seguridad alimentaria.

Jorge Nowalski. Círculo de Copán, Costa Rica.

Parto de la definición que plantea una relación virtuosa entre lo económico y lo social, que tiene mucho que ver con lo planteado por Víctor Bulmer-Thomas y que habla de los vínculos, relaciones y valores de una sociedad que fomenta la inclusión de todos sus miembros.

Hay tres aspectos que son clave a la hora de discutir el tema de cohesión social. El primero tiene que ver con capacidades de supervivencia comprometidas. Es tal vez un tema más extenso que el de pobreza porque incluye además los asuntos de exclusión en sus diferentes formas. Cuando hablamos de creciente desigualdad y empobrecimiento no solo nos referimos a la clase pobre sino que también tiene que ver con las clases medias.

Un segundo estamento podría ser el tema del desarrollo del capital social que incluye la construcción de la identidad nacional y la identidad regional. Un tercero aspecto se refiere al tema de la reconversión productiva y laboral, que rescata el tema laboral.

Es fundamental que esos aspectos no los perdamos de vista a la hora de pensar en el tipo de desarrollo y de integración que debe asumir la región, de cara a lograr la cohesión social que es fundamental para su sostenibilidad. Al plantearlo de esta forma, estamos ampliando la discusión de la cohesión social en términos, no solo de los conocidos fondos, sino también en términos de los procesos de desarrollo.

A manera de ejemplo, por el momento hay dos propuestas en Centroamérica en discusión, sobre los fondos de cohesión social. Uno es el del fondo de cohesión social aduanero que gira en torno al tema de las transferencias fiscales regionales y que ha sido propuesto por el BCIE. La otra es una propuesta del gobierno de Nicaragua y consiste en un fondo centrado en acciones para erradicar la pobreza, y construir infraestructura para la mejora de la competitividad.

Adicional al tema de los fondos, si revisamos la agenda social centroamericana, está en deuda. No hay ni un enfoque integral ni una propuesta seria para pensar en qué tipo de región queremos desde el punto de vista, no económico, sino más bien pluridimensional. No estoy en contra de los fondos de cohesión social ni mucho menos. Sin embargo, no podemos reducir la discusión de la dimensión social de la integración centroamericana a tan solo los supracitados fondos. Es un peligro que el acuerdo de asociación nos lleve y nos entrampe en eso nada más porque mucho de la posible cohesión social y de la integración tiene que ver con las corresponsabilidades en el Istmo centroamericano. Cuando se tienen sistemas fiscales tan regresivos con ingresos que no llegan ni a un 15% del PIB, difícilmente se puede pensar que por esa vía se van a revertir las situaciones de exclusión, de pobreza y las grandes disparidades que persisten en la región.

Entonces, el gran reto es definir una agenda social regional. Hemos avanzado en integración económica pero por qué no pensar en una agenda social integral y eficiente. Veamos un caso: los temas de empleabilidad, de formación de competencias, de movilidad laboral, de migración, son temas que no se pueden ignorar regionalmente y que deberían asumirse también desde el punto de vista del primer criterio que mencionaba Victor Bulmer-Thomas, que es el tema laboral. Hay mucho que hacer en

cada país pero también mucho que hacer a escala regional. Comparto un ejemplo. En un foro de competitividad de las Américas el pasado junio, una empresa como Hewlett Packard reclama que Costa Rica no tiene el recurso humano que se dijo tenía para sus planes de inversión en Costa Rica. Por ello propusieron la facilitación de la movilidad de una fuerza laboral semicalificada regional para poder satisfacer la demanda. Para eso hay que tener algún tipo de esquema regional sobre temas tan complejos como el resolver las disparidades laborales en las condiciones de trabajo. Todo el tema de portabilidad de pensiones y un sinnúmero de fenómenos laborales que no hemos asumido en serio en Centroamérica, deben formar parte de una agenda social, dentro de la cual los fondos de cohesión social tienen cabida y deben apoyar ese esfuerzo.

En síntesis, los centroamericanos tenemos que ser más innovadores al pensar en una agenda social regional, y los criterios que Bulmer-Thomas mencionó, no los debemos dejar de lado. Queda pendiente el tema de corresponsabilidades por medio de alianzas público-privadas, para la gestión de un desarrollo pluridimensional que contribuya a la cohesión social y por ende, al bienestar de todos los centroamericanos.

Fernando Zumbado. Círculo de Copán, Costa Rica.

Nos falta armar la agenda social. La dimensión institucional, donde se discuten estos temas en Centroamérica, es insuficiente. Los que llevan la voz cantante en la región son los que hablan de cosas concretas como el comercio, y lo social se queda como algo secundario. No se habla con seriedad sobre qué hacer para eliminar la desigualdad ni sobre el tema del trabajo y el resto de los temas de la agenda social. En eso tenemos que trabajar con mucha más fuerza.

Lo otro que me parece muy interesante es el tema ambiental y el cambio climático. Considero que en esto sí hay intereses comunes entre Centroamérica y la UE. Hay que ligar el medio ambiente al tema de la pobreza. Hemos tenido éxito en Costa Rica en la protección del medio ambiente pero si ustedes se fijan en indicadores de desarrollo social, muchas de las zonas más pobres están alrededor de áreas protegidas. Tenemos que desarrollar la discusión pobreza-medio ambiente.

Pareciera que la Alemania de Centroamérica es Estados Unidos que es un país que no se ha caracterizado por su generosidad en la cooperación. Cuando empezó la discusión del CAFTA, nosotros, como Círculo de Copán, discutimos a fondo el tema de cohesión social y una agenda de

desarrollo complementaria que nos permitiera disminuir el riesgo pero en Washington nos dijeron que eso no era factible. Por ello, el trabajo nuestro debe ser diseñar bien la agenda social e incluir el medio ambiente que ofrece una oportunidad para esta negociación.

Héctor Dada. PAIRCA-SICA

Hemos estado viendo desde la óptica europea y desde la óptica centroamericana cómo caminar juntos hacia adelante y ha surgido el tema de cohesión social varias veces.

Desde Centroamérica vemos de parte de Europa, un tratamiento del tema a profundidad, con políticas nacionales y una aplicación de economía social de mercado un poco más proclive a la cohesión social en el tiempo. Pero sin querer limitarlo al tema de los fondos, lo que en realidad parece llamar la atención nuestra, es la existencia de un mecanismo regional que permite la convergencia (hacia arriba) de los distintos miembros de la Unión Europea, que es algo que los centroamericanos no tenemos.

En el caso centroamericano, nuestros indicadores sociales ciertamente tienden a mejorar en el pasado reciente; pero se denota un problema grande al observar las asimetrías entre los niveles de ingreso per cápita entre países. Distintos estudios señalan que los países de mayor ingreso en Centroamérica: Costa Rica y Panamá, tienden a crecer secularmente en el tiempo más rápido en su nivel de ingreso per cápita, que lo que hacen los países que están en el segmento de ingreso medio, que son El Salvador y Guatemala y a su vez, por encima de Nicaragua y Honduras, que son los países de ingreso inferior. Si esto se mantiene en el tiempo, si no hay un mecanismo regional que permita resolver esto, estamos quedando trancos en la discusión que tenemos.

El tema puede enfocarse desde otro ángulo: si en Europa se vio como necesario contar con mecanismos regionales de cohesión social, aún cuando sus políticas nacionales parecían más proclives que las de los países de Centroamérica a atender la cuestión social en su entorno nacional, cuánto más necesario no será en el caso centroamericano –cuyos países tienen escasos instrumentos nacionales (fiscales y de política pública)– para atender las disparidades sociales. No contar con un mecanismo regional realmente se vuelve un impedimento muy grande.

Es imperativo construir una agenda social en Centroamérica y contar con un mecanismo concreto de convergencia entre países y regiones. Para

ello necesitamos un prisma regional. Resulta cuando menos curioso, que en la estrategia de cooperación que va a regir nuestra relación birregional del 2008 al 2013, que es la estrategia de cooperación Unión Europea-Centroamérica, el tema de cohesión social está abordado únicamente en el ámbito bilateral. Es decir, la cooperación europea con Centroamérica de aquí al 2013, pareciera ser, va a estar destinada a apoyar proyectos sociales en cada uno de los países y no de manera regional. ¿No estaremos entrando cojos a esta relación para los próximos años? Este tema ha surgido de manera tan notoria en esta discusión de la relación birregional, y nuestro principal instrumento que es la estrategia de cooperación plurianual para los próximos años, no la toma en cuenta. Esta es, seguramente, tarea clave (pendiente) tanto para centroamericanos como para europeos en nuestra relación futura.

Klaus Bodemer. Alemania

Me referiré a tres aspectos. Uno tiene que ver con el diálogo político; ¿cuáles son los interlocutores? Seguramente, con los partidos políticos es más difícil. Sin embargo, hay que recordar que la participación o el rol protagonista que tenían países como Francia, Alemania y España en los ochenta en el proceso de Contadora fue en gran parte transferido por los partidos políticos. Sin embargo, el problema hoy es muy diferente y los partidos políticos de América Central que tienen una contraparte en Europa, son muy cerrados en cuanto a la sociedad civil y a las ONG. La sociedad civil en las negociaciones puede ser muy importante. La Comisión ha dicho que este es un punto de diferencias entre el Acuerdo y los tratados del CAFTA. La Unión Europea incluye en las negociaciones a la sociedad civil. Hasta ahora me parece que no está muy claro de qué manera va a participar, si va a tener voz o va a estar involucrada de una manera mucho más activa.

El segundo tema es que hay aspectos de referencia para un diálogo político muy fructífero, en última instancia, porque la cooperación de muchos países europeos durante años fue focalizada por la sociedad civil, por las ONG. Para dar un ejemplo, analicemos la cooperación española después de la entrada en la Unión Europea. En los primeros años fue casi dominada por la cooperación con ONG en América Central. Se crearon inflacionarias ONG españolas que cooperaron con fondos de la Unión Europea para apoyar a sus socios en América Latina.

Otro elemento con el que la Unión Europea se diferencia del CAFTA, del simple Tratado de Libre Comercio, es el mecanismo, no muy conocido,

que se llama en inglés: *sustainability impact assessment*. Se aplica antes de comenzar las negociaciones de los tratados de libre comercio para evaluar los posibles impactos en la sociedad. Este mecanismo no se ha implementado en América Central. Sería interesante aplicarlo también para evaluar el impacto del CAFTA en temas como cohesión social, mercados de trabajo entre otros.

El tercer punto es el tema de cohesión social. Hay mucha confusión conceptual. El BID tiene un documento del año 2004 en el que se focalizan los elementos. Al comienzo, se dice qué es la lucha contra la pobreza. Se reduce más y dice absoluta y relativa pobreza, olvidando que pobreza es un tema multidimensional que incluye derechos, acceso a salud, a educación y no solamente es un tema de una política social asistencialista. Incluye además otro elemento, el tema del capital social. Es la confianza mutua hacia el vecino pero también entre las diferentes capas de la sociedad. Es un tema central que se tiene que incluir.

Otro punto es la cooperación en el tema de cohesión social, alimentado por trabajos de la CEPAL. La CEPAL ha encontrado, por primera vez, que el tema de cohesión social no se puede discutir sin incluir también el tema de la productividad, del mercado de trabajo. Entramos en políticas estructurales que son temas muy sensibles y por eso es comprensible que no se quieran enfrentar. Lucha contra la pobreza, sí, pero no en estos temas estructurales. Sin embargo, la mejor política social es crear puestos de trabajo y cadenas de producción.

Recordando el trabajo que hicimos hace seis años: América Central 2020 tocamos temas muy actuales como el del mercado de trabajo interno caracterizado por las pequeñas y medianas empresas, la diferenciación con los conceptos de INCAE y Porter, preguntas cómo ¿Qué pasa en un mercado nacional y regional que está en gran parte dominado por las pequeñas y medianas empresas? ¿Cuáles son los impactos? El impacto del NAFTA va a ser muy interesante en cuanto a esto.

Sandra Barraza. Círculo de Copán, El Salvador.

Comento tres temas. El primero es el gran impacto que va a tener el CAFTA. En el caso de El Salvador, hubo entusiasmo en la negociación y una visión muy parcial. No se vio como un instrumento sino como un objetivo de la política económica. Eso ha dejado un gran vacío en una política pública. El CAFTA no podrá beneficiar a más de un 30% de la economía formal que tenemos pues 70% de la economía salvadoreña

es informal. Obviamente, el CAFTA obliga a un diálogo nacional para definir estrategias de inserción y creación de empleos.

El segundo tema, es el caso de las transferencias internas. En El Salvador, se limitan a las transferencias presupuestarias hacia las alcaldías municipales que son del 7%. Para nosotros es un monto alto pero no hay una disposición política para incrementar ese monto. Hay una mayor demanda por los resultados ventajosos que han tenido.

El tercer tema es sobre el diálogo nacional y la representatividad que debe ser también objeto de discusión. Muchos cuestionan la representatividad de los partidos políticos y tampoco se confía en que las ONG representen los intereses de la sociedad civil. No hay una cultura de asociación y obviamente en la historia salvadoreña, las ONG no siempre son representativas de los intereses populares.

Elmer Miranda. Panamá.

Gracias a Victor Bulmer-Thomas porque por primera vez entiendo el término de cohesión social. Siempre me había parecido una especie de eufemismo que se refiere a una buena política pública.

En Panamá tenemos un presupuesto público relativamente alto para los parámetros centroamericanos y alto en relación con nuestra población. Cuando se ven los indicadores del gasto social en Panamá se piensa que se está invirtiendo suficiente en salud, educación, vivienda, pero los resultados no son realmente buenos en relación con lo que se invierte por medio del presupuesto público. Por ejemplo, en el tema de la educación hay una pauperización de la educación pública asombrosa. Una educación pública de la cual yo mismo soy producto pero a mis hijos hago todo lo posible por no someterlos a ella. Y mi padre me menciona que en su época quien estudiaba en una escuela privada era porque no daba pie en una escuela pública. Son temas a tocar cuando hablamos de cohesión social y sobre el decremento de la capacidad del Estado para brindar servicios de calidad. Esto nos lleva otra vez al tema de una buena política pública.

Cuando se habla de estos temas, siempre surgen contradicciones. Por ejemplo, hablan de la promoción del empleo, de políticas para generar empleo y al mismo tiempo hablan de una política fiscal con mayores capacidades recaudatorias pero tradicionalmente, en nuestros países, -Panamá es un claro ejemplo de eso-, atraemos la inversión por medio de

incentivos fiscales. En Panamá tenemos entre 14 y 15 regímenes fiscales distintos, dependiendo de la actividad y generalmente hemos tenido mayores éxitos donde la fiscalidad ha sido más laxa, por ejemplo, en el sector financiero, en la zona de libre comercio de Colón. La actividad portuaria tiene una fiscalidad particular también. Son temas en los que hemos tenido éxito y son las áreas más dinámicas de nuestra economía. Al mismo tiempo, tuvimos dos reformas fiscales casi consecutivas. En la última se tuvo éxito en términos recaudatorios y mucho de este dinero se está aplicando a lo que llamamos la red social de oportunidades. Se trata de transferencias directas condicionadas a la gente que está en condiciones de vulnerabilidad. Generalmente se ofrece en las zonas rurales, a población indígena, campesinos de subsistencia que viven en condiciones de aislamiento. Pienso si la política pública no debería ir más allá e integrar estas zonas aisladas del país, donde vive esta población. Ese tipo de integración tendría que ser mediante inversión pública en infraestructura: carreteras, básicamente.

Una presidenta llegó al poder en Panamá diciendo que el pueblo no comía carreteras. Son cosas que vienen a la mente cuando se piensa en la cohesión social. Al mismo tiempo, cuando se piensa en la pobreza existe un componente étnico, racial, que nos negamos a discutir en el país. Nosotros tenemos en nuestra mente, nos imponen desde pequeños que somos un crisol de razas y que todos somos iguales pero realmente no somos tan iguales a la hora de hablar de oportunidades. El tema de pobreza, de exclusión, es un tema racial que no hemos discutido a fondo. En Panamá, hasta el momento, ni en la academia ni en las políticas públicas, ha sido abordado el tema racial con suficiente seriedad y profundidad.

A la cohesión social se llegará en la medida en que tengamos buenas políticas públicas.

José Moisés Martín. España.

Hago una reflexión sobre la capacidad de diálogo nacional y quiénes son los interlocutores de este diálogo. También sobre el tema de la agenda social centroamericana; es decir ¿cómo se construye? Hay un elemento que forma parte de lo que ha sido la construcción de la agenda social europea y que se ve como un déficit centroamericano y es el tema del diálogo social. No solo diálogo político sino diálogo social. En los países de la Unión Europea tenemos los consejos económicos y sociales. Está el Comité Económico y Social, que son experiencias de

diálogo entre empresarios, trabajadores, organizaciones de consumidores, ONG. El diálogo está institucionalizado y no tiene reflejo en lo que es la construcción de las agendas políticas en América Latina.

En la asociación internacional de consejos económicos y sociales, solamente hay cinco miembros de Latinoamérica y sólo uno centroamericano que es el CONPES de Nicaragua. Esos marcos de diálogo institucional, de diálogo social institucionalizado no están desarrollados en Centroamérica y no se pueden improvisar pues al mismo tiempo son imprescindibles para generar una agenda social compartida y consensuada en los países y en la región.

Llama la atención, que el Comité Consultivo de la SICA se haya constituido primero a escala regional y sólo ahora se están construyendo los capítulos nacionales. La integración regional, y sobre todo la asociación con la Unión Europea, genera una ventana de oportunidades para propiciar o promocionar ese diálogo nacional, un diálogo social que es imprescindible.

Sobre la representatividad de los agentes y de las organizaciones, el diálogo social no se improvisa sino que es un proceso, que necesita voluntad política para que ocurra.

No se puede construir una agenda de cohesión social sin la participación ciudadana y sin la participación de los agentes no estatales. Hoy en día, éste es un debate abierto en Centroamérica, especialmente en relación a cuál es la representatividad que se le da a estos agentes no estatales.

Mimi Prado. Círculo de Copán, Costa Rica

Voy a ser muy puntual en la discusión de lo que es la agenda y pacto social. El diálogo no se improvisa y la participación tampoco. Uno de los problemas de Centroamérica es que se parte de un comité consultivo de la SICA -del que es responsable en gran medida el Círculo de Copán ya que fue quien propuso la creación del comité consultivo de la SICA y trabajó en su aprobación- que pasó a tener una representación regional antes que una vida nacional. Eso hace que el Comité Consultivo no pese en la toma de decisiones y que siga sin pesar, mientras no articule adecuadamente los capítulos nacionales.

Tener voz a la hora del diálogo con Europa va a ser una de las debilidades de Centroamérica porque no existe esa representatividad reconocida

y orgánica de la sociedad civil, porque va a haber una presentación formal que es el Comité Consultivo de la SICA pero que no representa voces nacionales.

Sin duda hay necesidad de una agenda y de un pacto social para salir adelante pero eso no es versus fondos de cohesión social. Los fondos de cohesión social podrían ser el mecanismo que facilite la puesta en marcha de la agenda social, y los fondos deberían tener como parte esencial, no solo contrapartidas sino condicionamientos para la ejecución como pueden ser las reformas tributarias, el manejo del medio ambiente, las políticas de empleabilidad, y otros.

Haroldo Rodas. Círculo de Copán, Guatemala.

El tema del fondo de cohesión surgió de una propuesta del presidente de Nicaragua en la Cumbre de Belice, hace dos años y medio aproximadamente. Como pasa en Centroamérica, el tema no se había discutido previamente en los niveles que corresponde. Fue una sorpresa el que fuera presentado por el canciller Norman Caldera, con una visión interesante para la región.

Se dio un mandato al BCIE y a la SIECA para trabajar sobre este tema, de manera que lo primero que se hizo fue recopilar toda la información que teníamos disponible. En el caso particular de la SIECA, se analizaron los trabajos que el BID había realizado más que todo en la parte conceptual. En cuanto al fondo de cohesión social, anteriormente –hace como cinco años aproximadamente– habíamos trabajado con FOMIN un programa de modernización laboral muy exitoso a escala regional. También integramos la parte productiva de mercado que la CEPAL había trabajado. Se contrató a varios especialistas, especialmente a un consultor europeo para que cubriera la experiencia europea sobre esta materia. Sobre esta base se elaboró un documento del BCIE, en donde se hace un planteamiento sobre un fondo de cohesión social a escala regional.

El trabajo fue entregado al Consejo de Ministros de Integración Económica, a los cancilleres y a los ministros de Hacienda. Fuimos con el presidente del BCIE por toda Centroamérica a hacer una presentación sobre el contenido y las propuestas de este fondo. No obstante aún estamos esperando una respuesta por parte de los países; de eso hace ya más de un año. Ningún país ha contestado. Ningún Ministro de Hacienda y de Economía, se han expresado sobre este tema.

No ha existido una discusión a escala nacional sobre el tema. No la ha habido tampoco en el Consejo de Ministros de Integración Económica y con los ministros de Hacienda. Los Ministros de Hacienda no están participando en el tema de integración. Hasta ahora, por presión del Fondo Monetario Internacional, se han reunido este año unas dos veces, y las dos veces apenas en unas tres horas, han tratado el tema de integración económica.

Por otro lado, es muy importante que las organizaciones de la sociedad civil puedan pronunciarse al respecto. Esto se quiso tratar en la negociación con Estados Unidos pero no estaba en su agenda esta discusión. En el caso con Europa, si bien es cierto que los planes de cooperación ya están prácticamente definidos, valdría la pena mantener en la discusión este tema en el acuerdo de asociación. En este sentido, es importante que Centroamérica primero defina qué es lo que quiere.

Víctor Bulmer-Thomas. Gran Bretaña.

Hay que tomar en cuenta un elemento que casi nunca se menciona. Los puestos de trabajo, la creación de nuevos puestos de trabajo, tal vez son el elemento clave para un mejoramiento significativo de la cohesión social.

Hay una brecha estructural entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo que es muy profunda en América Central y no se puede resolver solamente del lado de la demanda. Hay una transición demográfica en América Central pero es muy lenta y es mucho más lenta que en el resto de América Latina, pero también es más moderada que en otros países en vías de desarrollo.

Ni China, con un crecimiento del 10% al año y una tasa demográfica muy moderada podría resolver este problema. Tampoco se puede enfrentar del lado de la demanda, porque el crecimiento moderno no solamente crea, también destruye puestos de trabajo y CAFTA va a hacer exactamente lo mismo. CAFTA, sin duda, va a crear nuevos puestos de trabajo en América Central en el sector formal pero va a destruir puestos de trabajo en el sector informal. Y nadie sabe cuál será el efecto neto. En este momento, yo no creo en ninguna estimación que se haga con respecto a él. Es el gran vacío en nuestro conocimiento de CAFTA.

Los centroamericanos deben enfrentar el problema de la oferta y no solamente el problema de la demanda. Sin duda, seguridad alimentaria es un elemento importante en la cohesión social. No es necesario que

la seguridad alimentaria se resuelva sin las importaciones, porque hay muchos países en el mundo en los que hay seguridad alimentaria y hay importaciones, porque la familia tiene acceso a ingresos incluyendo las transferencias que les permiten hacer compras importadas. Tal vez uno debe mencionar la seguridad alimentaria como otro elemento, pero la forma para resolver la seguridad alimentaria es con los impuestos, y eso implica, impuestos en el sector formal. Además hay que tener en cuenta que la informalidad y la emigración en América Central, son respuestas a la brecha estructural entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

Interesantes son las ideas mencionadas en relación con el uso del ingreso de los aranceles para un fondo de cohesión social. Pero tengo una duda. Si se quitan los aranceles para los Estados Unidos y si se quitan los aranceles para la Unión Europea y ya se han quitado los aranceles para el resto de América Central, ¿de dónde viene este fondo?, porque va a ser muy limitado en 10 años y el problema para América Central no es el uso de este fondo. El problema es, ¿qué tipo de impuestos va a reemplazar a los aranceles cuando se quiten la mayoría con estos acuerdos? Es el mismo problema que enfrentan los países caribeños.

Finalmente, considero que hay una tendencia por parte, no sólo de los europeos, sino también de los centroamericanos, de exagerar el impacto de las transferencias interestatales. Y cuando hay esta tendencia, es difícil de retar. Realmente, es un poco exagerado el valor que se le da al impacto de estos fondos. Sin duda, en el caso de España, Portugal, menos con Grecia porque el impacto de las transferencias en Grecia fue más limitado es aceptable pero en el caso de Irlanda las transferencias fueron importantes pero mucho más importante fue la inversión extranjera.

Esa va a ser la causa de la reducción de la desigualdad entre los nuevos miembros de la Unión Europea y los antiguos miembros. En el caso de Eslovaquia, República Checa, Polonia, etcétera, no es por medio de las transferencias interestatales que esta brecha se reducirá en el futuro. Va a ser un elemento pero menos importante que la inversión. Y cuando se habla de Nicaragua y Honduras es trágica la brecha que aumenta día a día entre estos países y Costa Rica y Panamá, en los estándares de vida y el ingreso per cápita. Este problema no se puede resolver sólo basado en transferencias. Solamente se puede resolver con una tasa de inversión mucho más alta, lo que depende de muchos factores.

*... exclusión y seguridad en Centroamérica,
estos temas no pueden faltar*

Algunos desafíos del Desarrollo Humano en Centroamérica

Eduardo Stein. Círculo de Copán, Guatemala

Un tema vital es el de las políticas públicas. Bajo la lógica del desarrollo humano no pueden entenderse ni mucho menos practicarse, sino a través de una agenda social centroamericana vista desde lo regional. La puesta sobre la mesa del trabajo de esta agenda debe trabajarse con las contrapartes europeas, habida cuenta de todo el universo de asimetrías que en este Encuentro se han planteado.

En Centroamérica ha habido una historia de formulación de políticas públicas que se fueron articulando desde lo nacional hacia lo regional. Algunas incluso en áreas que preceden a la institucionalidad de la integración, como es el caso de los ministros y ministras de educación que llevan años reuniéndose y consensuando temas.

Estamos ante una volatilidad, ante una rapidez y ante una complejidad de transformaciones, no sólo en el istmo, sino también a nivel global; estamos ante dinámicas muy distintas, con ingredientes y actores diferentes y por supuesto, con ritmos demencialmente más rápidos, que nos cuesta relacionarnos con las agendas regionales, en términos no sólo sensatos e inteligentes, sino también estratégicos.

Víctor Bulmer-Thomas fue en este sentido lapidario. No sólo por ser británico, sino porque en efecto nos recordó, que tenemos que tomar en cuenta, que la Unión Europea –que no es Estado pero tampoco organismo– va a negociar con Centroamérica, teniendo un universo de preferencias hacia los países ACP. Esto no lo debemos olvidar. Nada se nos va a regalar en las mesas porque lo que sea que se negocie con América Central va a tener repercusiones inmediatas en sus relaciones con otros países, y otras regiones.

Trataré tres elementos fundamentales que quizás ayuden a situar las políticas desde lo nacional a lo regional o desde lo regional a lo nacional pero dimensionando la responsabilidad compartida de los gobiernos y el papel de las sociedades organizadas. En un universo político tan amplio, ¿será posible encontrar un eje de trabajo, un desafío temático ó un agrupamien-

to de temas que produzcan desde lo regional mejoramiento en la calidad de vida en los países? o más bien ¿se trata de esfuerzos fundamentalmente nacionales que lo que necesitan es una coordinación regional?

¿Existe en el ámbito del desarrollo humano algo equivalente a la Unión Aduanera? Es decir ¿será un motor regional tan vigoroso que junte esfuerzos de diferentes ámbitos para mejorar la calidad de vida de la gente? No sé si en efecto podrá existir tal cosa y hay confusión conceptual en torno a muchos temas de la agenda regional, porque incluso el concepto de política pública es muy elástico y muy acomodaticio.

Un segundo hecho es el de la movilidad humana forzada. En un momento dado por los conflictos armados en nuestras tierras, se movió casi el 10% de la población. Cuando nos percatarnos de las consecuencias de esta migración forzada interna e internacional, nos dimos cuenta que después de la guerra los números de migración hacia los Estados Unidos estaban incrementándose, lejos de decrecer, y que la migración económica hacia el norte empezaba a superar con creces la migración que se dio por razón de la guerra. Más allá de hilo de las remesas que vincula al migrante con su país de origen, esta migración está conectada también, a través de novedosos tejidos digitales que permiten que la experiencia de quienes se fueron a vivir a una sociedad distinta a la suya, con una lengua diferente a la suya, estén directamente entrelazados con la familia y país que dejaron. Este también es un hecho político de enorme trascendencia. El peso que tiene el migrante en Estados Unidos en la decisión del votante local, al menos en cuatro de nuestros países, hace que nuestros candidatos viajen a los Estados Unidos, a las ciudades principales donde se concentran las gentes que le van a decir a sus familias en Centroamérica por quién votar.

Un tercer elemento es un examen somero de cómo el diseño del Estado en América Central nos ayuda a la coordinación interinstitucional en temas transversales que son de una importancia fundamental. Este es el caso de los asuntos de género, por los esquemas de exclusión hacia las mujeres, históricamente feroces en algunos de los países o de los asuntos de exclusión de las poblaciones indígenas. Como anotación histórica, cuando se encuentran por primera vez España y Portugal con los presidentes latinoamericanos para crear las Cumbres Iberoamericanas, en el documento que iban a firmar no había una sola mención de los pueblos indígenas ni de los afrodescendientes. En América Latina esto es una factura pendiente monumental.

El último elemento es el tema de la exclusión indígena en América Central. Este es otro universo de nuestra inmensa riqueza pero también de nuestros más lacerantes desbalances internos. Los más excluidos de los excluidos han sido en efecto los pueblos indígenas. Ahí mismo tenemos una diversidad enorme. Solo en mi país, veintiún grupos lingüísticos de origen maya, más un grupo mexicano que se asentó en el siglo XVII, más la migración garífuna que ocurrió antes de la independencia en la costa atlántica entre Guatemala, Honduras y Nicaragua. Cualquier política pública nacional o regional, que tenga la peregrina intención de buscar equidad presenta unos grados de complejidad difícilmente resolubles en dos o tres administraciones. Son rezagos históricos muy grandes pero por algún lado, hay que empezar. Se ha comenzado en efecto, pero aquí hay una disparidad enorme respecto de Costa Rica, en donde más o menos sólo quedan unas 2000 personas bribbrís o en El Salvador, que después de la matanza de 1932, prácticamente eliminó la visibilidad de la población mayoritariamente de origen náhuatl. Hoy por hoy, quedan quizás catorce hablantes de náhuatl clásico y tal vez unas 300 familias que hablan el náhuatl más evolucionado pero que perdieron literalmente su lengua y su cultura.

Países como Panamá cuentan en el archipiélago de San Blas con una organización indígena muy sofisticada a través de principales que llaman *Saylas*. Durante el período del general Torrijos se desarrolló una política para reconocerles como comarca autónoma; hoy son sujeto de todos los beneficios del Estado pero se administran con autonomía plena. En el otro extremo del país, todavía existe un reino, el Terive, en donde su grado de organización es totalmente diferente. Pero ¿por qué Panamá se da el lujo de reconocer a la comarca de San Blas como comarca indígena autónoma y no le otorga los mismos beneficios a la población indígena de las montañas de Veraguas? Por intereses económicos, porque en Veraguas hay mucho café y ganadería. Cito solo esos dos ejemplos. Podríamos hablar por supuesto, de la situación nicaragüense, del esfuerzo inmenso que hiciera el gobierno de la revolución sandinista compartiendo el poder con otros grupos políticos para la alfabetización que incluyó cuatro esfuerzos lingüísticos enormes, pero para poblaciones que no eran alfabetas, sino de cultura oral, como son los Mayas en Guatemala.

Insisto en el tema, porque cualquier política pública –en el área educativa, en el área de salud, en el área de la organización comunitaria y de descentralización, en el esfuerzo de participación municipal, en cualquier tema que signifique el eslabonamiento de la productividad rural local con los mercados internacionales– tienen que pasar por el camino

de reconocer la exclusión indígena y abrir oportunidades de igualdad y equidad; pero no sabemos bien cómo se hace.

Hay grupos en mi país que tienen tal vez 7000 hablantes de su lengua o menos, que históricamente sabemos que están en peligro de desaparecer, pero que no podemos, como Estado, negarles sus derechos plenos a la utilización de su propio idioma. Si nos vamos a otro extremo, hay organizaciones internacionales que están pidiendo que todo el derecho y el sistema de tribunales, los servicios de salud y todos los textos educativos sean publicados en 24 idiomas. No hay presupuesto que aguante eso. Y entonces, ¿cómo se hace? No sé por dónde empezar a buscar quién traduciría el Quijote en zacapulteco. Los ladinos o los criollos dicen que es mejor aprender español y que lean al Quijote en español, negándoles el derecho al desarrollo de cultura en su propia lengua. Pero para empeorar el asunto, la mayoría no quiere aprender español, quiere aprender inglés porque tienen como referente a Estados Unidos donde están muchos familiares mandándoles dinero. No he querido caricaturizar sino señalar que estas son las realidades de los Estados ante el imperativo de políticas públicas que necesitan concertarse para sentarnos a la mesa con la Europa comunitaria.

Sobre cómo funciona el Estado, hemos ido mejorando notablemente. El peso de la agenda ha ido emergiendo con vigor mientras que a la inversa, descende el peso de las personalidades y de los caudillo políticos. Esto tranquiliza a la parte europea frente al riesgo de discontinuidad en la negociación. Siendo mi país el que va a cambiar de gobierno en enero, nos hemos preocupado por aprovechar el calendario en la reforma de la ley electoral para organizar y poner a andar un programa amplio de transición que garantice que ciertos temas de la agenda nacional, regional e internacional sean atendidos debidamente por quién vaya a resultar electo.

Pero enfrentamos dos grandes retos. Uno, la inseguridad ciudadana relacionada con el crimen organizado y otro, las migraciones. Bulmer-Thomas lo anota con mucha precisión: son respuestas de la ciudadanía a brechas estructurales imposibles de resolver desde solo el Estado o desde cualquier gobierno que dura cuatro años o menos. Pero en estas brechas, así como la población ha buscado irse al norte para encontrar mejores oportunidades, así también el crimen organizado ha ido aprovechándose de la incapacidad institucional nacional y de la regional para ir ampliando los espacios de impunidad. Así, como en muchos poblados locales, el Estado no alcanza a llegar con políticas públicas

eficaces, ni siquiera comparables en una porción a lo que las remesas significan para esa comunidad, así también hay zonas en América Central en donde el narcotráfico es el nuevo Robin Hood, el dispensador de favores a las comunidades para mantener los espacios de impunidad para sus operaciones transfronterizas.

En los contextos descritos, los ritmos de formación de las políticas públicas son absolutamente insuficientes. Lo que tarda un equipo gubernamental en desarrollar el planteamiento original, consultarlo con los sectores interesados, llevarlo a una formulación adecuada y convertirlo luego en acción pública concertada –peor todavía si se necesita una ley que lo sustente y negociarlo con el congreso para que se apruebe– son ritmos demasiado lentos. El crimen transnacionalmente organizado va a pasos agigantados por delante de los gobiernos en el aprovechamiento de la tecnología, tanto armada como de telecomunicaciones, de transporte, en su forma de relacionarse con las comunidades, y ha ido, y esto es quizá lo más grave, años luz por delante en el usufructo de la propia institucionalidad pública y privada para sus operaciones y sus negocios.

La red de narcotráfico ha ido ampliando y diversificando su productividad. Se ha pasado al contrabando, se ha pasado por supuesto al tráfico ilegal de personas, a la trata, al tráfico ilegal de bienes culturales precolombinos y coloniales. En fin, todo ámbito del negocio ilícito estaría contemplado a través de esta transnacionalidad que sabe cómo usufructuar la institucionalidad pública para facilitarse los negocios o para obstaculizar a los aparatos de justicia para impedir que se les procese.

En algunos casos, en tres de los países, inclusive el mío, el sistema legal tiene una legislación sobre el derecho de amparo que es el más importante instrumento al servicio del crimen organizado para obstaculizar los juicios; lo utilizan abusivamente. El amparo fue una derivación directa de los esfuerzos de las organizaciones de derechos humanos para cautelar y garantizar los derechos de las personas procesadas frente a regímenes autoritarios, la mayoría militares, y que ahora en la práctica es el principal medio que usufructúa el crimen transnacional. Además, hay una enorme cantidad de jueces venales a lo largo y ancho de América Central que son la única explicación de cómo tanta operación ilegal permanece sin una investigación que llegue a juicio y tantos juicios permanecen eternamente sin solución y sin condena.

Quisiéramos pensar que en esta futura negociación con Europa, en efecto vamos a poder aterrizar en algunos temas de carácter estratégico

de más largo aliento, que no necesariamente lleven de antemano esas formulaciones para pedir dinero sino que en efecto, respondan a la visión de región que queremos ser, y a una relación de región a región que queremos cultivar.

La imposibilidad de los equipos nacionales de atender las agendas regionales es un tema a profundizar e insistir. Los temas en los que quisiéramos concentrarnos demandan un tipo de tratamiento especial y los equipos nacionales están tan absortos y tan consumidos por las agendas domésticas, que el tiempo que le dedican a la integración regional es un tiempo marginal. Incluso los Ministros responsables de integración –los Ministerios de Economía y Comercio– le dedican un tiempo marginal a la agenda regional. Pasa igual con los propios Presidentes. La agenda de un Ministerio de Relaciones Exteriores para un país centroamericano, es inmensamente compleja y se complica con sólo desbrozar los muchos elementos que queremos aprovechar de las oportunidades que se empiezan a abrir con los tratados de libre comercio. La cautela de temas sobre los cuales necesitamos tener una posición en la OEA, en Naciones Unidas, etc. es muy demandante.

En ese sentido, haríamos bien en articular de verdad el Comité Ejecutivo, que no fue instrumento diseñado para los vice-cancilleres, que es en lo que se le quiere convertir. Se trata de un nivel ejecutivo que represente a cada uno de los presidentes y centros de decisión política más elevada, en el esfuerzo de timonear y tutelar la agenda regional. Mejor haríamos en tener un Ministro de Integración en cada uno de los países y como miembro del gabinete, y como persona que despachara con el Presidente, como despacha cualquier otro miembro del gabinete, garantizando esa ruta de doble vía. Esto ayudaría a internalizar regularmente en los foros de decisión regional esas decisiones de la agenda nacional y viceversa.

Sobre la institucionalidad, si Europa se da el lujo de encargar temas estratégicos de negociación al funcionariado regional y son los servicios de la Comisión Europea los que la representan, es porque ha habido una construcción y no solo una cesión de competencias, de confianzas profesionales y políticas. No está escrito en ningún lado, según me han explicado varias veces, pero hay una representación de nacionalidades que equilibra las cargas y donde cada Estado miembro de la Unión Europea siente que su palabra es escuchada y tomada en cuenta por los servicios de la comisión. También está seguro de que cuenta con mecanismos eficaces para vigilar y supervisar. Tiene confianza profesional y política en las estructuras de la institucionalidad.

Esta institucionalidad, no la hay en América Central. Los mecanismos históricamente usados para nombrar al funcionariado directivo son generalmente arbitrarios y políticos. No es sino hasta muy recientemente que empezaron a adoptarse mecanismos de toma de decisión.

Felipe González, en una charla extraordinaria que diera hace una semana en mi país, dijo: cuando me preguntan ¿cómo está tu compañera? yo digo ¿comparada con quién? Lo mismo digo yo: ¿Cómo está la integración centroamericana? ¿cómo estamos preparados realmente a nivel de la concertación de políticas públicas para sentarnos a la mesa de negociación? ¿comparados con quién?

No podemos lamentar los problemas que tenemos ni mucho menos seguir clamando ante la monumentalidad de los obstáculos. Hay que dejar al futuro que haga su trabajo y sea un ingrediente de la negociación. Vamos a poder ir encontrándole la vuelta, aunque sea pasito a pasito, a esta monumentalidad.

*Síntesis de intercambio entre
participantes*

Constantino Urcuyo. Círculo de Copán, Costa Rica.

Me parece muy sugestiva la presentación de Eduardo Stein porque arranca de una reflexión sobre el tema del Estado y algunos se dirían: ¿qué tiene que ver el tema del Estado en esa consideración que hace Stein con el tema del acuerdo de asociación estratégica? Tiene que ver mucho. Nosotros terminamos las guerras y pasamos efectivamente a consumir una interpretación de democracia representativa “Potomac centrista” de la época reaganiana. Lleva razón el plantear que esa democracia representativa en la que hemos estado inmersos como discurso, es una democracia que muestra insuficiencias muy claras frente a las nuevas realidades que con precisión diagnosticamos. Vivimos en sociedades ultra mediatizadas, con democracias de opinión, democracias de emoción, al ritmo de los medios de comunicación. Haber caído hipnotizados por el discurso reaganiano de finales de los 80 en torno a la democracia, oculta una parte importante de ese discurso, que es la validez universal de la democracia representativa.

Existe un deseo creciente de participación política en el marco democrático y la democracia representativa tiene que incorporar ese deseo de participación, incorporar también el cómo manejar los temas de la mediatización de las sociedades. Pero hay algo obsceno en nuestra fascinación con la democracia porque oculta una nueva naturaleza autoritaria de los Estados centroamericanos que se gestiona en el marco de esas nuevas realidades de las que hemos venido hablando. Me refiero a la lucha contra el narcotráfico, o contra la delincuencia organizada. Ese es el nuevo fantasma, como decimos en mi país, es el “Coco” con el cual se mete miedo sobre un problema real que hay que enfrentar, y se plantea que hay que enfrentarlo desde la perspectiva de las manos duras y las manos súper duras para que no haya impunidad.

¿Cuál es mi preocupación con ese tema? Que no estamos siendo ingenuos en nuestra caracterización del Estado, cuando pasamos de los Estados militares a democracias representativas y se nos olvida que la única forma de Estado autoritario no es el Estado militar. La única forma de Estado autoritario no es el dominio de los militares. Europa, 1930,

Estados policiales. ¿No estaremos construyendo Estados policiales en América Central al importar la ideología de la mano dura? Por ejemplo en mi país, en la cárcel de mujeres, el 80% de las que están, es por delitos de narcotráfico, pero qué delito de narcotráfico. ¿Una tonelada de cocaína? No, la mujer sola y pobre, vulnerable, vende las pequeñas dosis de droga en los barrios y como la ley es tan dura, termina en la cárcel sin posibilidades de excarcelación alguna. Son víctimas de una guerra en la que el origen está en una oferta, pero también en una demanda que es incontrolable.

Se traslada esa guerra al territorio centroamericano, que es puente del tráfico de drogas. Y los políticos no nos atrevemos a hablar del tema, porque ¡hay del político que hable de esto!, porque termina siendo perseguido como mariguano o narcotraficante. ¿Pero, qué es lo que está pasando? Estamos importando del norte toda una ideología de autoritarismo. En el norte, el sistema carcelario tiene 750 presos por cada 100.000 habitantes y la cifra se vuelve más horripilante si introducimos nada más el porcentaje por edad y todavía más horripilante, cuando introducimos el factor raza. Es decir, los negros de 15 a 25 de años representan un porcentaje importantísimo del grupo que está recluido en las cárceles norteamericanas. La tasa de encarcelamiento en Europa, España, Francia anda por el orden de los 60, 70 por cada 100 mil habitantes. En mi país, que es supuestamente paraíso de libertades individuales estamos llegando a los 140 por cada 100 mil habitantes.

Estamos importando lo peor de una sociedad que ha dado respuesta al factor estructural de la delincuencia con mano dura, súper dura, hasta con la pena de muerte, cosa que los europeos, aunque se estén peleando con los polacos por el tema, superaron civilizadamente desde hace rato. Pero en el caso nuestro, hemos ido muy lejos importando sistemas de administración de justicia, sistemas policiales, en asocio con esa ultra mediatización de la noticia delincencial, en la que la presunción de inocencia desapareció en los medios de comunicación. Se le está exigiendo a los jueces, como parte de esa ideología, que las acusaciones tienen que tener un porcentaje de condenas cuando el propósito del sistema de administración de justicia no es producir condenas, sino producir justicia, que es otra cosa.

Con relación al tema del acuerdo de asociación con la Unión Europea, la relación de Centroamérica con un sistema de administración de justicia que tiene otras dimensiones, que prohíbe la pena de muerte, es muy importante para nosotros. Los sistemas de procedimientos penales,

las cuestiones de policía, el tema de la seguridad en el marco de un esquema de libertad y de respeto a los derechos humanos son asuntos importantísimos. Un tema que puede ser importante para Europa como es el tema del terrorismo y el narcotráfico también lo es para nosotros. Estos son problemas para ambos lados del atlántico. Cuando uno ve a los jóvenes en nuestros barrios, pudriéndose en la droga, algo hay que hacer pero en el marco de un sistema de respeto a las libertades individuales y de reconocimiento a los derechos fundamentales. Hay cuestiones y lo señalaba Víctor Bulmer, que derivan de problemas estructurales, de la pobreza, de la exclusión, de la miseria crónica de América Central, que se agudizan con el tema del narcotráfico. Pero entrarle al tema de la delincuencia y del narcotráfico a mano dura, a garrote, con la ideología de los programas de televisión “law and order” que se venden enlatados en nuestros países, es una mala vía.

La negociación con la Unión Europea en esta materia, tiene que colaborar en la construcción de un Estado democrático de libertades y apartarnos de la tentación autoritaria. Si el peligro en los años sesentas venía del consumo indiscriminado de la doctrina de seguridad nacional y de la contrainsurgencia, hoy hay un peligro muy claro que viene de la ideología de la tolerancia cero, que ya empieza a ser implementada en América Central. El problema de la democracia y del autoritarismo no pasa exclusivamente por mantener a los militares en sus cuarteles. Pasa por mantener a la policía controlada también por el poder civil.

Rubén Zamora. Círculo de Copán, El Salvador.

Todos los demócratas estamos preocupados porque al señor Giuliani, lo andan paseando por todos lados predicando políticas de mano dura y cuando vemos quiénes son sus asesores, encontramos a la extrema derecha de los Estados Unidos. Aun así, el problema es mucho más complejo.

El problema de seguridad lo tratamos de enfrentar en base de imágenes de seguridad-inseguridad. Y la imagen de seguridad-inseguridad es peligrosa. Pongo un caso. La imagen que tenemos de lo que es el régimen militar de mi país, El Salvador, era de un régimen represivo y así fue reconocido en todo el orbe. Estadísticamente, ¿a cuántos mataron? A un número reducido. El problema de la inseguridad se resuelve no sólo con una policía buena, se resuelve también con la adición a una mala policía. Los pobres tienden a resolver su problema de inseguridad pegándose al opresor. Y el caso de El Salvador es clarísimo. Teníamos una organización que se llamaba ORDEN: Organización Democrática Nacionalista creada

por uno de los generales más represivos que ha tenido la historia del país, el general Medrano, con miles de afiliados y ¿qué es lo que pasaba? ORDEN, generaba sensación de seguridad y hasta impunidad a los peones campesinos, porque si era de ORDEN y tenían carné, la policía no se los llevaba. La guardia no les apaleaba. Su seguridad la obtenían de pegarse a la Guardia Nacional que generaba inseguridad y represión y falta de legalidad en el campo. El problema es complicado porque no tiene soluciones fáciles.

¿Qué hicimos cuando firmamos los acuerdos de paz? En eso los europeos nos ayudaron con la mejor buena voluntad y con bastantes malos resultados, por cierto. Los argentinos que acababan de salir del espantoso problema con sus militares, también fueron nuestros asesores. Diseñamos toda una legislación basada en el garantismo. Hay que dar garantía. ¿Para qué ha servido esa legislación? Ha servido para lo que acabamos de señalar. Para que los narcotraficantes puedan salir con mayor facilidad de las cárceles. Porque usan todos los recursos, porque tienen buenos abogados. Por el contrario, el garantismo de muy poco le sirve al campesino, al que han agarrado por robarse una gallina. No le sirve de nada porque no tiene acceso a la justicia.

El problema se complica porque la tal mano dura no resuelve tampoco el problema. ¿Qué logramos con la mano dura y la súper dura que nos recetó el nuevo Presidente de la República? Un aumento de la tasa de homicidios y de asesinatos en El Salvador que nos elevó la tasa al primer lugar en el mundo.

El problema probablemente no está en la ley porque de cada 100 delitos denunciados a la policía de El Salvador, dos llegan a condena. El 98%, 97% o nunca fueron investigados o nunca alcanzaron a llegar a juicio o cuando llegaron a juicio los jueces no tenían más que declarar el sobreseimiento, simplemente porque no había ninguna prueba. ¿Dónde está el problema? No está el problema en la mano dura de la ley, porque la ley por definición es ineficiente en El Salvador. El problema está en otra parte: no está ni en mano dura ni en el garantismo, el problema está en las estructuras culturales, en las de exclusión económico social y en las estructuras institucionales del Estado.

El problema se debe reenfocar porque no es protestando contra las manos duras y súper duras que vamos a resolverlo. La derecha defiende la mano dura y súper dura y la gente progresista defiende la democracia y las garantías para la gente. La derecha acusando a la izquierda o a los progresistas de ser mano blanda, de permitir el crimen y el pueblo

votando por la derecha. Porque el pueblo es el que sufre las maras y aguanta a los narcotraficantes. Y como no ven otra alternativa, entonces la mano dura tiene que ser.

Ese es el panorama que tenemos y creo que políticamente es lo que debemos enfrentar. Queremos que los negociadores europeos con un poquito más de imaginación y de conocimiento de las realidades de la región nos propusieran soluciones para Centroamérica, que sí son soluciones en Europa donde existen garantías para la gente porque ahí hay una fuerte institucionalidad y una cultura de Estado de derecho. Nuestras sociedades, desgraciadamente, aún no han logrado esa cultura institucional.

Ricardo Stein. Círculo de Copán, Guatemala.

El tema de la violencia, es un tema particularmente complicado en Centroamérica y tiene enormes implicaciones para la negociación que estamos por emprender. En primer lugar porque la violencia que sufre la población es la delincuencia generalizada a la que se está sometida y no necesariamente, la violencia del crimen organizado, que por lo general no es particularmente violenta, es selectivamente violenta con aquellos que amenazan su ámbito de influencias. Pero no les interesa que el Estado vuelque su atención sobre ellos. Les interesa vivir en un clima relativamente anárquico en el cual puedan sacar los mejores beneficios sin que se empiece a fijar la atención sobre lo que son sus operaciones. En Guatemala, el Estado con particular vigor empieza a fijarse en las redes que tienen que ver con las adopciones de niños. No tanto en el proceso legal que se da a la hora de establecer la adopción, sino en la forma en que se “consiguen” muchachitos para adoptarlos. Está comprometido el colegio de abogados que usufructúa de esto. Están involucrados en todo este esquema varios hoteles y la industria del turismo que mantienen un 80% de ocupación mensual debido a todos los padres y madres de familia que llegan de los Estados Unidos a adoptar. Y está involucrado el mismo Departamento de Estado que tiene que responder al Constituency norteamericano que busca adopciones y que por lo tanto defiende esa parte del procedimiento que es legal.

Este tipo de esquemas es a los que se refería el Vicepresidente Stein cuando señalaba como han penetrado el Estado. Es este tipo de esquemas a los que se tiene que enfrentar la Centroamérica de hoy a través de una serie de sistemas judiciales que no necesariamente responden. No hay investigación criminal y la investigación se ha criminalizado. No existe el derecho civil, no existe el derecho constitucional.

Probablemente la mayor fuente del problema esté en los ministerios públicos y no necesariamente en el sistema de justicia propiamente. No son los jueces. Si hubiese algún nivel de investigación que llevase pruebas suficientes para que hubiese condena, se estaría haciendo justicia, pero el sistema está de tal forma viciado, colapsado, que el ejercicio mismo de acceso a la justicia es un eufemismo. A esa justicia no hay quién quiera acceder.

Plantear el problema desde las realidades, no desde las concepciones de los modelos existentes, es fundamental en el caso de Centroamérica. Es una región bizarra, es una región mágica en la que las diferencias entre los centroamericanos son el factor más importante de unión. No son las cosas que tenemos en común. Son las cosas que nos diferencian aquellas que nos unen. Entender esta lógica me parece fundamental para empezar a resolver, no solamente la problemática centroamericana, sino para abordar un diálogo que sea sensato, con una Europa que tiende a ver las cosas desde su normalidad y no desde nuestra propia esquizofrenia.

Eduardo Stein. Círculo de Copán, Guatemala.

Agradezco a Constantino Urcuyo el que hubiese fijado su atención sobre el tema del Estado vinculado al tema de la cohesión social, bajo el paraguas de una agenda social regional que está peligrosamente desfasada respecto a la agenda económica y a la agenda comercial.

Sobre otro elemento al que hacía referencia Rubén Zamora, me parece que la institucionalidad regional no alcanza en forma alguna a responder la realidad del aprovechamiento abusivo de los marcos legales nacionales y no ha habido cultura política para perfilar los ámbitos institucionales regionales donde esto podría oxigenarse. Guatemala se resiste a ratificar su pertenencia a la Corte Centroamericana de Justicia, porque en el instante en que se ratifique, el primer caso sería una demanda al expresidente Portillo, perseguido por la justicia guatemalteca por apropiación indebida de fondos, al presidente y al Estado guatemalteco, porque se le negó su derecho político de asumir en el Parlamento Centroamericano.

Otro elemento es ¿cómo lograr desde lo regional avances importantes que mejoren la institucionalidad nacional? Sólo hay dos temas que tienen el vigor y la actualidad suficientes para lograrlo. Uno es el tema de seguridad en el que hay agendas no correspondientes entre el interés norteamericano y el centroamericano. Estados Unidos está obsesionado con el asunto del terrorismo. En Centroamérica no hay terroristas. ¿Por

qué vamos a desarrollar nosotros instrumentos de persecución legal o de cautela policial o de investigación, inteligencia, etc. para este tema? Lo que sí hay, son institucionalidades migratorias débiles que podrían ser coladero para que algunos alcaedas disfrazados de ecuatorianos se metan por América Central para cruzar al norte y, en este esfuerzo es en donde, estamos importando esquemas autoritarios, lo que es una situación riesgosa para la región.

Discurso de clausura

“Europa en una perspectiva integradora de Centroamérica”

Felipe González, Expresidente de España

Tengo una dificultad y es que ustedes me colocan aquí pensando que yo les voy a dar la perspectiva europea sobre el proceso de integración centroamericano y la relación Centroamérica - Europa. Yo no estoy tan seguro de que sea fielmente representativo de la perspectiva europea sobre América central. No sé si estoy más en la otra identidad y mi visión es más centroamericana. No sé si les podré hablar con consistencia de cómo se ve América Central desde Europa o más bien cómo veo desde América Latina lo que pasa en Europa. Como europeo comprendo la realidad centroamericana, la potencialidad, las posibilidades y las dificultades. Por lo tanto voy a mezclar las dos visiones y ni siquiera voy a hacer un recuerdo de mis compromisos centroamericanos en los años duros de la guerra. Conservo un solo regalo de mi paso por el palacio de La Moncloa, que no fue corto, el paso por la presidencia fue más bien largo y el regalo que conservo es uno de los fusiles ametralladores que, en los acuerdos de paz con presencia del ejército español en muchos de los lugares, se entregaban. Se destruían primero, se martillaban, se rompían y se entregaban y uno de los grupos en lucha, me mandó a través de un coronel español, ese fusil ametrallador que era el símbolo de la paz, de una nueva etapa. Ese lo conservo, no lo dejé en la vitrina porque me parecía que tenía para mí un cierto valor simbólico.

La dificultad en la que vivimos y, desde luego, esa dificultad es mayor para los procesos de integración, que en realidad son procesos de creación de espacios públicos compartidos que sobrepasan los límites del Estado-nación al que pertenecemos, se complica. La primera dificultad es que la política sigue siendo rabiosamente local y los problemas son cada vez más globales. El debate político, incluso la decisión de los ciudadanos de quién va a gobernar, por dónde se va a orientar el país es local, pero los problemas son cada vez menos locales, sobre todo, los problemas que tienen una gran dimensión son globales y de carácter regional. Y los ciudadanos lo intuyen, los ciudadanos saben que una parte de su destino no depende del acierto mayor o menor del gobierno, sino que depende de factores externos que escapan al control de los mismos políticos que eligen.

Esta es la primera dificultad. Hay que hacer un esfuerzo para intentar un espacio público compartido mayor, que es lo que Europa hizo por obligación, después de dos guerras con un impulso que, en aquel momento, era absolutamente necesario ir poniendo en común las cosas que había que poner en común para poder construir la Unión Europea.

Segundo, creo que ustedes están preocupados por el binomio desarrollo y cohesión social, como concepto básico. ¿Cómo encontrar un modelo que aumente la cohesión social? Esto está además estimulado, más allá de un pensamiento político más a la izquierda o más a la derecha, porque la dinámica en América Central y en América Latina nos coloca en situación de confrontación de dos utopías regresivas: la del fundamentalismo neoliberal que ya se ha visto el resultado que da y la de una especie de nueva izquierda que también es una utopía regresiva con unas connotaciones muy raras de carácter decimonónico. Hoy, en medio de esta dinámica y de ese conflicto social, todo el mundo tiene la preocupación de buscar las reformas estructurales, los modelos que permitan un crecimiento con un incremento de la cohesión social, menor desarticulación social y más inclusión de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema.

Europa es un buen modelo de cohesión social y de desarrollo o de desarrollo con cohesión social y los europeos siguen defendiendo la agenda de Lisboa como el modelo a seguir con metas y objetivos. Soy un pésimo representante de Europa porque creo que la Agenda de Lisboa tiene un pequeño problema y es que se basa en un error de diagnóstico sobre cuáles son los problemas o los desafíos que enfrenta Europa. Si hay un error de diagnóstico y hacemos una terapia para curar una pulmonía pero resulta que lo que Europa tiene es un cáncer..., mientras que se intenta curar la pulmonía, el cáncer se sigue desarrollando. Voy un poco a contracorriente, cuando los europeos en un seminario defienden la agenda de Lisboa.

La Agenda de Lisboa tiene siete años. Debería durar hasta el 2010. El objetivo fundamental es hacer de Europa la mayor potencia económico-tecnológica con cohesión social del mundo, ganándole a Estados Unidos. La Agenda ha pasado más de la mitad de la carrera, le faltan dos años y cada vez que se hace una nueva evaluación de cómo va su grado de cumplimiento respecto del objetivo, se constata que el "gap" tecnológico es mayor. La distancia en términos tecnológicos es mayor y ahora no sólo hay que establecer comparaciones con Estados Unidos, sino que, como el mundo ha cambiado nos aprietan tecnológicamente

y en términos de productividad, de competitividad, China e India como países emergentes de Asia.

Si el modelo es el de cohesión social o de crecimiento y desarrollo con cohesión social en Europa y la base para analizar el modelo actual es la Agenda de Lisboa, creo que se basa en un diagnóstico erróneo sobre lo que pasa en Europa. Y de un diagnóstico erróneo, no se puede llegar a una terapia que cure los problemas que tiene Europa y menos, extrapolar el modelo.

Me gustaría poder decirles que el problema que tiene América Latina ya no es un problema norte-sur en las relaciones de intercambio. Sin embargo es un problema tan grave como el norte -sur, de sur- sur. América Latina ahora con los Tratados de Libre Comercio conseguirá una homologación institucional a la que me referiré después. Los Tratados de Libre Comercio son muy desequilibrados porque se negocia con un país muy poderoso. Uno querría que fueran más parejos, pero desequilibrados y todo, el saldo de los Tratados de Libre Comercio va a ser espectacularmente positivo, tanto el saldo medido en relaciones de intercambio como el saldo medido en previsibilidad para América Central y, por tanto, en credibilidad y en atracción de inversiones.

No estoy describiendo ideológicamente los tratados, si fuera con Europa, además tendría otros ingredientes. Por eso le vendría bien a América Central hacer esto. Yo creo en el modelo social europeo. Lo que creo es que nuestra productividad por hora de trabajo es una productividad incapaz de competir en una economía abierta como la que estamos viviendo, por tanto, en términos generales, Europa está perdiendo competitividad frente a Estados Unidos, que era su modelo de referencia desde el punto de vista tecnológico que no de cohesión social, al igual que frente a los países emergentes. Este problema no se ha afrontado y cuando uno cree que tiene el mejor modelo de cohesión social del mundo, lo cual es verdad, pero no le explica a los ciudadanos que para sostenerlo, desde el punto de vista económico y financiero, tienen que corregir la pérdida de competitividad en la economía abierta, mejorando la productividad por hora de trabajo, no estamos actuando bien. La fiesta se acabó.

Ahora no se venden coches porque sean Mercedes o no se venden centrales térmicas porque sean Siemens. Ahora hay que vender porque se ofrecen las mismas garantías, mejores condiciones de pago y con tanta eficiencia lo hace el coreano o el japonés o el asiático. Por tanto, estamos en una etapa distinta. Europa pierde competitividad, incluso a mi país, y sin

competitividad y sin capacidad para mantener una economía floreciente con unos crecimientos muy modestos desde hace muchos años, el modelo social que cuesta caro y está muy bien porque es una redistribución importante del ingreso, no se puede mantener. Como lo que yo quiero es mantener el modelo, no puedo ocultar a la gente que para mantenerlo la economía europea tiene que ganar mucha eficiencia competitiva.

Para hacer pequeñas reformas se requiere una gran coalición en Alemania, ya que no pueden hacerlas ninguno de los dos grandes partidos que son alternativa de poder en Alemania; porque cuando lo hace uno, sea el que sea y el otro está en la oposición, se lo tumba y lo saca del poder. Y cuando lo hace el otro y el otro se queda en oposición, lo tumba y lo saca del poder. Así que han dicho: pongámonos juntos y socializamos los riesgos. Nunca se socializan del todo, siempre hay uno que gana y otro que pierde y ahora, son mis amigos los que parece que no están sacando mucha ventaja. La razón de la gran coalición es que la única manera de hacer algo, poco de lo que Alemania tiene que hacer, es que se unan las dos alternativas posibles de gobierno en democracia. Algo de eso saben Fernando Enrique Cardoso y Lula, que cuando Fernando Enrique quería hacer la reforma que tenía que hacer en Brasil, Lula no lo dejaba y cuando Lula llega al gobierno, los de Fernando Enrique que perdieron las elecciones, tampoco quieren dejarlo. Y algún día, a lo mejor, tienen que ponerse de acuerdo, esa es la esencia de lo que les quiero decir.

Me gustaría dedicarle toda la reflexión a eso, porque creo que si vamos a hablar en serio de un modelo de crecimiento con redistribución del ingreso como modelo económico para Centroamérica, hay que tener en cuenta los nuevos factores de la economía global. No hay más remedio que tener en cuenta eso. Pero como no tenemos mucho tiempo, yo les digo que tengo una visión crítica de lo que es la Agenda de Lisboa, porque creo que hay un error de diagnóstico y como ya estoy viejo, me impacienta cada vez más, porque la libertad para expresarse es inversamente proporcional a la representación institucional que se tiene. Como yo no tengo ninguna, digo lo que pienso, me siento libre para decir lo que pienso; es fastidioso, pero es así. Me impaciento con estas cosas, igual que me impacientaba oyendo a Manuel Rocha y viendo que en el público asistente, la gente de nuestra generación se reía pero conteniendo la risa y los chavales se reían a carcajadas y aplaudían: esa era la diferencia por segmentos de edad del auditorio.

Intentaré recuperar el hilo de alguno de los temas que les preocupan. Ustedes tienen una buena oportunidad si les interesa, y creo que les

interesa, para hacer una negociación con Europa y aprender algunas de las cosas que hay que aprender de Europa, por ejemplo, a no cometer el error de la Agenda de Lisboa. Pero en términos de integración, Europa tiene mucho que decir, porque Europa ha hecho un proceso de integración, que tiene sus pros y sus contras, pero que ha sido un éxito en términos histórico-políticos. No creo que haya ningún modelo de creación de un espacio público con las dificultades que tiene ahora la ampliación, comparable al espacio público que se llama Unión Europea. Por eso sí que siento pasión.

Nunca había habido un ensayo de esa naturaleza, con ingredientes muy importantes, porque no solamente tiene ingredientes de crear una zona de libre cambio, que siempre los británicos han pretendido, de facilitar un mercado interior sin fronteras para ganar sinergias, sino que tiene implicaciones bien importantes desde el punto de vista institucional, desde el punto de vista de la cohesión social, desde el punto de vista de las políticas estructurales; es un proceso de mucho tiempo: la creación de una moneda única y la renuncia a un elemento de soberanía que era acuñar moneda con la cara del que manda en nuestros países todos los años, es un proceso lento.

Centroamérica le debería pedir ayuda a los europeos no sólo para hacer un acuerdo centroamericano con Europa, que es mucho más fácil que hacer un acuerdo país a país, por esa visión regional que tiene Europa, por ese espacio público compartido, sino que les ayudara en serio con buenos técnicos para definir cómo puede ir de manera racional y sin cometer errores un proceso de integración centroamericano, superando esa visa expansiva de lo local, mientras que lo que se expande es lo global y no lo local. Nosotros nos peleamos por problemas locales pero los problemas que tenemos que pelear de verdad están normalmente fuera de nuestra frontera o nos condicionan desde fuera de nuestras fronteras. Por eso hablé de que la decisión de una moneda única fue fantástica. A mí me dicen que es una cesión de soberanía y dije “bienvenida la cesión de soberanía para España, nos quedamos sin la peseta, ¡pobre peseta!, y ahora tenemos un Euro. Toda la soberanía que yo tenía en España y la que tenía el Banco Central, el banco de España, eran los minutos que tardábamos en adaptar nuestra política monetaria, la nuestra, a la decisión que había tomado por su lado el Bundesbank. Así que si el Bundesbank subía o bajaba los tipos de interés, nosotros teníamos soberanía durante el menor tiempo posible para adaptarnos porque si tardábamos mucho, teníamos una crisis terrible. Así que ahora nos sentamos en el mismo banco para decidir la política monetaria, o sea, que en todo caso la

renuncia fue para Alemania, no para nosotros, porque ellos mandaban en la política monetaria de todos y ahora comparten soberanía con los demás. No la teníamos entonces y ahora España la tiene un poquito más porque tenemos un representante allí.

Esas telarañas del nacionalismo y la soberanía, hay que irlas arrancando de nuestra cabeza, sin olvidar que la política es puramente local. ¿Cómo se crea una nación? En opinión de Renan, uno tiene que falsear su propia historia creando mitología y mistificando la mitología y buscarse un enemigo, si es posible, lo más cercano que uno pueda, y con esos dos ingredientes se hace uno bien nacionalista; así se afirma la identidad y todo lo demás nos parece extraño desde todo punto de vista.

Tercera consideración que quiero hacer: aprovechen la experiencia europea, incluso pidiéndole expertos para la construcción de un espacio centroamericano. Les darán claves que eviten algunos de los errores que se cometieron en el MERCOSUR, siendo previsible que se iban a cometer. Por ejemplo, los errores de la incompatibilidad entre políticas monetarias: unas fijadas al dólar y las otras con capacidad de ser flotantes. Cuando se produjo la crisis en Brasil estalló una crisis dramática en MERCOSUR de la que todavía no se recuperan, porque no había mecanismos de compensación previstos como los había en Europa. Así pues, Europa puede decir muchas cosas.

El espacio público compartido se tiene que tener y tienen ustedes, por fortuna, una cierta homologación institucional, es decir, las instituciones son propias de cada país. De nuevo lo local... No es compatible un desarrollo de un espacio público compartido si un sistema es democrático y el otro no es democrático. Eso no es compatible, no funciona. La homologación institucional no importa que unos tengan rey y otros tengan presidente de la república, no importa que uno tenga un sistema mayoritario y otro proporcional. Hay un gran margen para lo que es la articulación de una democracia representativa, pero la compatibilidad institucional, la homologación razonable, es condición "*sine qua non*"; sin embargo, es un estorbo la ideologización de la integración.

Lo repetiré una vez más, porque uno dice que ha renunciado a la ideología, por tanto es un pragmático de estos despreciables, pero a mí me ha costado muy poco ponerme de acuerdo con Helmut Kohl y un poco más de trabajo ponerme de acuerdo con los laboristas británicos en la construcción europea. Lo que quiero decir es que esto no va de reparto de ideologías y la integración no puede ser de discursos bolivarianos

frente a discursos neoliberales fundamentalistas. Integra más una buena carretera que une a todos los países de América Central que 40 discursos ideológicos. Integra más una buena red de distribución eléctrica y de aprovechamiento energético común que no sé cuántos discursos ideológicos. Integran más los acuerdos en beneficio del espacio público compartido por pocos que sean, que los debates ideológicos que más bien contribuyen a desintegrar que a integrar.

Los acuerdos de libre comercio no los voy a calificar en su contenido pero, independientemente de su contenido, son un factor de previsibilidad y de estabilidad para la región que hace que ustedes vayan a ganar. Puede o no haber una excepción, pero son así, ¡qué le vamos a hacer!, porque si Centroamérica firma los acuerdos con Europa, Centroamérica ganará más credibilidad, porque parte de las reglas de juego serán reglas de juego conocidas, previsibles y para todos y eso es muy atractivo. Si uno va a jugar un campeonato de fútbol, no le gustaría que las reglas de juego en el área centroamericana fueran distintas que en otro sitio. Por tanto, este factor de homologación beneficia a los países en desarrollo y a los que tienen menos dimensión, los beneficia más. Creo más en los acuerdos con la Unión Europea que en los acuerdos de libre comercio, porque Europa incluye ingredientes que le pueden venir muy bien a Centroamérica. Entre otras cosas, ingredientes que pueden facilitar algunas de las líneas de crédito, que no serán de políticas estructurales como en Europa, pero si líneas de crédito para el desarrollo regional, muchísimo más fáciles que las del desarrollo nacional. Puede haber una cooperación creciente con Europa con factores que no tendrá nunca la cooperación con Estados Unidos, basada en el puro y libre comercio.

Hay que hacer un esfuerzo que es difícil de hacer, de no pensar en los proyectos que pueden tener una dimensión integracionista regional, pongamos por caso: el Plan Puebla Panamá. Lo que quiero decir es que si hay varios países que se tienen que poner de acuerdo, deben hacerlo en dos o tres prioridades en las que todos coincidan. Cuando vi lo del Plan Puebla Panamá, aparte del desequilibrio que representa que gobernadores de Estados mexicanos se sienten con Presidentes de Repúblicas centroamericanas y de otros detalles de un Plan que era bueno si se hubiera hecho, pero la confusión se creó en el momento en que el Plan preveía hacer algo serio en energía, algo en comunicaciones, en carreteras, etc.

Cada poder local o nacional tenía dos problemas, que lo he vivido muchas veces: el primero, sobre los cambios de gobierno, el gobierno que llega

quiere hacer lo contrario de lo que hizo el otro que ha firmado el Plan, tiene que poner su sello en la dirección contraria. Por tanto, el Plan ya no existe y como cambios de gobierno tiene que haber todos los años, porque las elecciones no coinciden, es muy difícil poner de acuerdo a la gente. Parece una tontería y es enormemente serio. El otro elemento de distinción o de diferenciación es poner de acuerdo las distintas aspiraciones, todos dicen que es importante que se haga esto, esta gran ruta, esta gran comunicación, este pasillo energético, lo que se quiera. Pero mis prioridades son otras y todo el mundo quiere hacer una carta a los reyes magos. Y las cartas a lo reyes magos no coinciden, cada país quiere cosas distintas. La única manera de ir forzando desarrollos regionales que integren es señalar pocas prioridades; tenemos tres prioridades y a estas tres prioridades nos atenemos. Durante un periodo de diez años lo que vamos a hacer es esto. Y esto produce un resultado espectacular, casi mágico, multiplica las posibilidades de crecimiento, ampliando el mercado, las comunicaciones, las competencias dentro de la región.

Última reflexión sobre una cuestión clave: el modelo de crecimiento. Lo he dicho en Guatemala. Vamos a ver crecer, creando empleo. Primer factor de redistribución del ingreso y redistribuyendo ingreso además, no sólo a través del empleo y probablemente no a través de incrementos rápidos de los salarios porque no nos lo podemos permitir en una economía abierta y la competencia internacional, sino indirectamente, mejorando la base educativa de los países y mejorando las condiciones sanitarias de la población, lo diré crudamente: mejorando el capital físico y el capital humano disponible. Crecer en esas condiciones es crecer haciendo cohesión social y haciendo políticas de inclusión de la ciudadanía. Así pues, redistribución directa e indirecta, la directa mediante el empleo más que mediante el salario, redistribución indirecta se da mejorando la educación, la educación básica y la salud.

El modelo de crecimiento que muchas veces discuto cuando me piden que hable de crecimiento y equidad. Crecimiento, como concepto técnico; equidad como concepto moral. Claro que es más equitativo un crecimiento con redistribución del ingreso, es moralmente más defendible. No es sólo una cuestión moral, es una cuestión de modelo de crecimiento. En América Latina estamos en una época de crecimiento del producto, pero las teorías fundamentalistas neoliberales dicen mientras que no haya una acumulación suficiente no se puede repartir, no se puede redistribuir parte del ingreso. Pero antes de que llegue el tiempo de redistribuir hay una crisis y mientras que haya crisis no se puede redistribuir. Y en esa broma llevamos más de 25 años, esperando el

momento de redistribuir parte del ingreso y desarticulando socialmente porque crece la desigualdad en nuestras sociedades. Les ruego que no lo consideren ni de izquierda ni de derecha ni medio pensionista. Describo una realidad que nos somete a las tensiones de dos pulsiones de utopía regresivas: unas que se visten con un discurso y otras que se visten con otro; por tanto hay que encontrar un modelo de crecimiento serio con reformas estructurales serias.

La mejora del capital físico y del capital humano de la región, es decir la financiación del desarrollo, pasa por las políticas públicas para aumentar la cohesión social. El gran problema de las políticas públicas es la política fiscal y es especialmente dramática la participación en el PIB de la recaudación fiscal de Guatemala, pero no está a mucha distancia de otros países. Si quitamos el petróleo de México, no está muy lejos en el porcentaje del PIB de recaudación fiscal. Por lo tanto el margen de maniobra de los gobiernos es muy estrecho y además están endeudados. Si tenemos un 11% del PIB en el presupuesto ó un 12 ó un 15 ó un 18% y el 8% de ese presupuesto se va en gastos corrientes: mantenimiento del aparato del Estado, incluido fuerzas armadas, policía y no sé cuánto, del 8% hasta el 11%... A un gobierno se le puede pedir que tenga sensibilidad social y la tiene, lo que no se le puede pedir es que haga milagros, porque además está cargado por la deuda de los 80, es decir, el ahorro nacional no está en el sector público como tampoco está en las familias porque la gente gana muy poco dinero en una estructura social muy desigual. El ahorro está donde está y no está ni en la familia ni en el Estado.

El ahorro está en las empresas dentro y fuera del país y para que este ahorro se utilice en una buena combinación público-privada, para crecer, crear empleo y hacer infraestructuras, los gobiernos, tienen que tener claritas cuáles son las reglas de juego que hagan previsible la inversión a medio y a largo plazo. Un gobierno dura cuatro años, cualquier inversión sería madura en siete o en ocho años. Si el gobierno dura cuatro años y no es previsible lo que va a pasar con el gobierno siguiente, ¿quién va a invertir?

Perdonen que baje a este nivel, pero me parece que es fundamental intentar acertar con un modelo de crecimiento con redistribución del ingreso e intentar comprender que los gobiernos ya tienen suficiente poder con el poder regulador, es decir, con el poder de definir las reglas de juego en la que los actores van a tener que jugar, si es posible, con áreas de consenso para que esas reglas de juego no estén al capricho o a la buena voluntad o a las prioridades de alternativas de gobierno que pueden ser radicalmente distintas unas de otras.

Que haya una previsibilidad. El otro día insistí mucho en Guatemala y no sé si se me entendió bien. Yo veo una diferencia entre los países centrales y los países en desarrollo y la diferencia por la que han ido acumulando renta histórica los países centrales, es que son básicamente previsibles. La gente confía más en ellos porque son previsibles, no porque les guste más o menos el gobierno de turno. Son básicamente previsibles, porque saben que hay áreas de consenso que no se van a alterar y que no se van a alterar en largos periodos de tiempo y que, incluso, cuando haya un desastre de gestión, como en la actual administración norteamericana, saben que, a pesar del desastre de gestión, ya vendrán los que tengan que corregir y meter en el mismo cauce de previsibilidad a Estados Unidos. Por eso no pierde atractivo el dólar a pesar de lo poco serio que está ahora y de lo poco que vale, como moneda refugio para el ahorro latinoamericano que no se fía de dejar el ahorro en sus propios países, incluso con intereses de medio punto o de un punto. Esto es lo que tenemos que ver.

¿Cómo se pasa del subdesarrollo al desarrollo o de ser emergentes a ser centrales? Algunos factores no son reformas económicas sino que son fundamentalmente institucionales, son políticos en el sentido noble de la palabra y, como menospreciamos la política..., pero depende de la política, de la institucionalidad, de la capacidad que tengamos de poner por delante los intereses del país a los intereses partidistas, no digo ya a los personales, en elementos centrales que le den previsibilidad al país. Así se puede construir América central. Tiene una fantástica oportunidad y está de nuevo despertando después de superar esa cruel guerra, ese enfrentamiento civil que preocupó al mundo y que hizo que Centroamérica tuviera muchas novias, pero cuando se firma la paz, ya se quedó sin amantes. Ya no son una amenaza. Si no son una amenaza, que se arreglen ellos solitos y se acabó la atención, la ayuda, la cooperación, pero lo pueden recuperar ahora. Desde la irrelevancia, como decía Rocha de América Latina, “ya no es relevante América latina”.

Aprovechemos que no somos relevantes para hacer un espacio de oportunidad para el desarrollo, para la paz, para la cohesión social, para el crecimiento. No somos relevantes, no somos amenaza para nada o para nadie. Perdonen que hable en primera persona en esta especie de confusión en la que estoy, que no sé si me gustaría más representaros a vosotros delante de los europeos o a los europeos para estar con vosotros, no lo sé.

Lista de Participantes

POR CENTROAMERICA

Constantino Urcuyo. *Miembro del Círculo de Copán.* Director Académico del Centro de Investigación y de Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA). Profesor Universitario y Consultor Internacional para diversos organismos y universidades nacionales y extranjeras. Analista Político. Anteriormente fue Asesor Presidencial, Congresista. Miembro de la Comisión Sanford para la Reconstrucción de Centroamérica. Embajador Especial del Plan Puebla-Panamá. Doctor en Sociología Política de la Universidad de París.

Dante Ramírez. Asesor de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano (SG-SICA) y Asesor del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA), El Salvador. Fue Presidente del BCIE, Director de Asuntos Jurídicos de la SIECA, Ministro de Integración de Honduras, Asesor del PARLACEN, Miembro de la Comisión de Alto Nivel en la Crisis del MCCA, Notable de la Revisión del BID, Reforma de la Institucionalidad, entre otros

Doris Osterlof. *Miembra del Círculo de Copán.* Consultora Internacional. Consultora del Centro Internacional para el Desarrollo Humano. Especialista en Comercio Internacional y Profesora de la Universidad de Costa Rica. Ha sido Viceministra de Comercio Exterior del Gobierno de Costa Rica.

Eduardo Stein, *Miembro del Círculo de Copán.* Vicepresidente de Guatemala hasta enero del 2008 y Presidencia Pro-Témpore del SICA. Consultor independiente de diversos organismos internacionales y regionales. Fue Miembro de la Comisión Internacional sobre amenazas a la Democracia. Fue Miembro del Consejo del International Crisis Group. Doctorado en Comunicación Social.

Elmer Miranda. *Miembro del Círculo de Copán.* Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.

Fernando Zumbado. *Miembro del Círculo de Copán.* Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos y Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, Gobierno de Costa Rica. Ex Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD) y Asistente del Administrador de Naciones Unidas. Consultor Internacional de diversos organismos regionales e internacionales.

Haroldo Rodas. *Miembro del Círculo de Copán.* Secretario General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) hasta enero del 2008. Actualmente es Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala. Experto en el área de negociaciones comerciales internacionales. Maestría en economía internacional, Ginebra, Suiza

Héctor Dada Sánchez. Coordinador del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA). Ex Viceministro de Relaciones Exteriores, Promoción e Integración Económica de El Salvador. Director del Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador y de la Fundación Educando a un Salvadoreño. Economista para el Desarrollo de la Universidad de Oxford, Inglaterra con especialización en comercio internacional y competitividad.

Ileana Ordóñez. Ministra Consejera de la Embajada de Costa Rica.

José Eduardo Martell. Embajador de la República de Honduras en España.

Jorge Nowalski. *Miembro del Círculo de Copán.* Director del Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), organización no gubernamental con sede en Costa Rica. Profesor Universitario, Investigador y Consultor Internacional. Especialista en Economía, Asuntos Laborales, y Desarrollo Social. Costarricense.

Kenneth G. Carpio. Secretario Administrativo de la Embajada de Costa Rica. Sociólogo.

Luis Guillermo Solís. *Miembro del Círculo de Copán.* Coordinador Regional de Investigaciones y Cooperación Internacional, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue Director, posgrado Centroamericano en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Historiador y especialista en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Tulane. Profesor de Historia y Ciencias Políticas de universidades nacionales y extranjeras. Fue Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica y Subdirector de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad e Costa Rica. Analista Político.

Mauricio Herdocia. *Miembro del Círculo de Copán.* Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Miembro del Grupo Nacional ante la Corte Permanente de La Haya. Miembro de la Comisión Ad-Hoc para un replanteamiento integral de la institucionalidad centroamericana. Fue Secretario General del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) - 2000.

Melvin Sáenz. Embajador de Costa Rica en Madrid, España. Ex Embajador de Costa Rica en Colombia. Ex Director de la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica.

Mimi Prado. *Miembra y Coordinadora del Círculo de Copán.* Embajadora Plenipotenciaria para la Integración Centroamericana (Costa Rica), Asesora del Presidente de Costa Rica. Fue Vice Ministra de Cultura, Juventud y Deportes. Fue Directora del Programa Regional de Gobernabilidad del PNUD para Centroamérica. Consultora Internacional y regional para diversos organismos.

Norman García. *Miembro del Círculo de Copán.* Director de CIPRES "think tank" que opera a través de FIDE (organización sin fines de lucro que busca inversiones en Honduras y promueve las exportaciones) .Diplomático. Ex Presidente Ejecutivo de FIDE por 15 años. ex Ministro de Turismo, Ex Ministro de Planificación. Gerente de Promoción de la Corporación Nacional de Inversiones. Ingeniero Industrial.

Queenie Altamirano. Embajadora en Misión Especial del Gobierno de Panamá

Ricardo Stein. *Miembro del Círculo de Copán.* Consultor Internacional y regional de diversos organismos. Ex Presidente Ejecutivo de la Fundación Soros, Guatemala. Ex Subsecretario Técnico para la Paz, Gobierno de Guatemala, ex Coordinador del Cumplimiento de los Acuerdos Paz firmados en 1996. Fue Gerente de la Presidencia de Guatemala en esa capacidad. PhD en Educación de la Universidad de Boston y MSC en Matemáticas de la Universidad de Tufts.

Roberto Gereda. Embajador de Guatemala en Madrid España.

Rolando Castillo. *Miembro del Círculo de Copán.* Director Regional de Proyectos de Fortalecimiento del Servicio Civil de la Cooperación Española-AECL. Fue Asesor del Vicepresidente de la República de Guatemala hasta dic. 2007, apoyándolo en temas relevantes para la gobernabilidad democrática. Creador de una Escuela de Gobierno y Gestión Pública, Política Pública para la Convivencia y Eliminación de la Discriminación y Racismo. Director Nacional del Proyecto Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia. Funcionario internacional para varios organismos multilaterales, bilaterales y regionales. Guatemalteco con estudios post doctorales en London School of Economics., Universidad de París y la Universidad Complutense de Madrid.

Rubén Zamora - *Miembro del Círculo de Copán.* Político Salvadoreño. Ex Candidato a la Presidencia de la República. Consultor Internacional del PNUD y otros organismos. Profesor y Jefe de Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de El Salvador, Facultad de Derecho. Profesor visitante en las Universidades San Carlos y Landívar. Guatemala. Profesor Asistente, Universidad de Essex, Inglaterra. Thinker Profesor, Universidad de Stanford. EE.UU. Fundador y miembro del Consejo Directivo de la organización. WSP-International, Ginebra, Suiza. Investigador de Políticas Públicas, W. Wilson Center, Washington EE.UU. Profesor invitado a Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame, EE.UU (Otoño 2002). Profesor Invitado Universidad de Columbia. N. York, (otoño 2003). Licenciatura en Ciencias Jurídicas en la Universidad de El Salvador y post-grado en

Ciencias Políticas en la Universidad de Essex, Inglaterra. Salvadoreño.

Sandra de Barraza. Miembra del Círculo de Copán. Comisionada y Coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), El Salvador. Vicepresidenta Instituto Tecnológico Centroamericano ITCA/FEPADE. Directora de la Comisión Ejecutiva Portuaria, CEPA. Ex miembro de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) Comisionada Coordinadora de la Comisión Presidencial para la Sociedad del Conocimiento, convocada por el Presidente Elías Antonio Saca (Ago – Dic. 2004). Ex miembra de la Junta Directiva de la Agencia de Promoción de Inversiones de El Salvador (PROESA). Socióloga, con estudios en Administración de Empresas en la Universidad Centroamericana José Simeón Caña. Salvadoreña.

Selina Baños Velásquez. Cooperación para el Desarrollo. Embajada de Panamá, Madrid.

Yolanda Reyes de Álvarez. Agregada Cultural de Honduras en España.

POR LA UNION EUROPEA

Alexander Kallweit. Delegado de la Friedrich Ebert Stiftung en España desde el 2005. Anteriormente fue responsable de los Proyectos de la Fundación en Europa Central, fue delegado en Vietnam y Portugal, entre otros. Doctor en Economía de la Universidad de Colonia, Alemania y Profesor Universitario.

Armando Costa Pinto. Director para la Cooperación Internacional del Centro Cooperativo Sueco. Licenciado en Ciencias Sociales y especialista en planificación y monitoreo de programas de desarrollo social y humano. Fue director para la África Occidental de la Organización "Save the Children/Suecia" y Director para América Latina del Centro Cooperativo Sueco. Fue periodista y profesor. Es miembro honorífico de organizaciones sociales y de derechos humanos en África y América Latina.

Aurora Díaz-Rato. Directora General de la Cooperación con Iberoamérica de AEI. Licenciada en Derecho y Diplomática. Fue Vocal Asesora en el Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, Subdirectora General de Europa Occidental y Subdirectora General Adjunta en el Gabinete de la Secretaría General de Asuntos Europeos. Desde 2002 es Vocal Asesora en la Dirección General de Coordinación de Asuntos Generales y Técnicos de la Unión Europea.

Camilo Tovar. Asociación de Latinoamérica de organizaciones de promoción al Desarrollo de América Central.

Dieter Koniecki. Ex Director de la Friedrich Ebert Stiftung en España y Coordinador del Consejo Internacional Adjunto de FIDE.

Emilio Cassinello. Director General del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CIT-PAX). Diplomático de carrera. Ex Director Gabinete de Análisis y Previsión Política Exterior. Licenciado en Derecho Universidad Autónoma de México y de la Complutense de Madrid y Master (LL.M) en Derecho de la Universidad de Harvard.

Enrique V. Iglesias, Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana. (SEGIB), ex Presidente del Banco Internacional para el Desarrollo (BID), ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay. Doctor en Derecho, Carlton University, Ottawa Canadá

Felipe González. Presidente de Gobierno de 1982-1996. España

Fernando Casas. Director Adjunto del Jefe de la Secretaría General Iberoamericana

Francis Santos. Investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación (Fundación Universitaria de la Compañía de Jesús).

Giuliana del Papa. Embajadora de Italia en Madrid en representación del Viceministro.

Giulia Campeggio, Embajada de Italia en Madrid en representación del Viceministro.

Günther Maihold. Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad. Uno de los directores de la Fundación de Ciencias Políticas de Berlín. Especialista en Política Exterior y Relaciones Internacionales de Latinoamérica, España y Portugal, de Procesos de Transición y Consolidación Democrática en América Latina y el Caribe.

Ignacio Soleto. Director del Centro de Estudios para América Latina y Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. Licenciado y Ciencias Políticas y Sociología con especialidad en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Economía y Política Internacional (CIDE-México) y de Cooperación para el Desarrollo (AECI-CEDAL), entre otros. Español.

Javier Sandomingo. Director General de Política Exterior para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España.

José Antonio Sanahuja. Director, Departamento de Desarrollo y Cooperación Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Trabajó para la Agencia Española de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores), Consultor del Parlamento Europeo, la Comisión Europea, Europeaid, BID, entre otros. PhD en Ciencias Políticas Relaciones Internacionales, Universidad Complutense. Licenciado en Historia Contemporánea de la Universidad de Madrid y M.A. en Relaciones Internacionales, Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Español

José Javier J. Fernández. Administración Principal en la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, adscrito al Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores desde marzo 2000. Responsable de cuestiones horizontales y constitucionales relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como de las cuestiones relativas a las relaciones UE-América Latina. Co-secretario de la Asamblea Parlamentaria Euro-Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) por parte del PE e integrante del Grupo de Trabajo del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Lisboa. Español.

José Juan Romero. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación (Fundación Universitaria de la Compañía de Jesús) ETEA. Español.

José Manuel Salazar-Xirinachs. Director Ejecutivo del Sector Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Ginebra, Suiza. Antes de esto, fue Director de la Unidad de Comercio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) 1998-2005. durante el proceso de negociación de Área de Libre Comercio de las Américas. Fue Ministro de Comercio Exterior y miembro de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica. Economista de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Autor de numerosos artículos de desarrollo, comercio y competitividad.

José María Vera. Director de Planificación de la Secretaría para la Cooperación Iberoamericana SEGIB. Español.

José María Izuela. Director, Solidaridad Internacional.

José Moisés Martín. Director de la Asociación para la Cooperación con el Sur (ACSUR) de las Segovias y miembro del Consejo de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Ha colaborado con el Consejo de Europa, el Centro de Desarrollo de la OCDE y varios programas de la Comisión Europea en materia de participación de la sociedad civil. Español

Juan Gustavo Hernández. Desde 1990 trabajó como activista con organizaciones indígenas de Centro y Sur América. Completó sus estudios PhD en la Universidad de Texas Austin y fue Director de la Escuela de Posgrado para los Estudios Andinos en el Centro Bartolomé de las Casas de Perú. Fue consultor del Ministerio de Desarrollo Social de Perú, la Unión Europea, el Banco Mundial y otras organizaciones regionales, bilaterales y multilaterales. Miembro Fundador de la Cross Cultural Bridges (Holanda)

Klaus Bodemer. Doctor en Ciencias Políticas. Ex Director del Instituto de Estudios Iberoamericano- GIGA, Hamburgo. Profesor de la Universidad de Hamburgo. Senior Fellow del Instituto de Estudios Latinoamericanos GIGA en Hamburgo. Doctor en Ciencias Políticas y Sociólogo. Alemán.

María Salvadora Ortiz. Directora de la División de Relaciones Externas de la SEGIB. Diplomática, Consultora Internacional y Profesora Universitaria.

Marta Elena Casaus Arzú. Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Profesora Titular Departamento de Historia Moderna de la UAM. Investigadora en procesos de cambio social e integración en América Central, participación de la sociedad civil en la construcción del estado democrático en América Central, entre otros.. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología.

Martín Rodríguez Pellicer. Universidad Autónoma de Madrid. Periodista

Manuel Cuadrado. Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio Española en Estados Unidos. Profesor Titular de la Universidad Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados, Universitat de Valencia. Presidente Adjunto de la Holding Systems OneWorld.

Manuel González. Director General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos (Ministerio Relaciones Exteriores)

Miguel Hakim. Secretario para la Cooperación de la Secretaria General Iberoamericana. Subsecretario de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de México.

Natalia Royo. Secretaria General Iberoamericana. Consejera Política de la Embajada de Panamá en España.

Pascual I. Navarro. Subdirector de Cooperación con México, América Central y Caribe, DG Cooperación con Iberoamérica, 2005. Diplomático de carrera desde 1987. Licenciado en Derecho y Derecho Internacional Universidades de Murcia y París II. Relaciones Internacionales de London School of Economics.

Patricia Pérez-Gómez. Coordinadora de Proyectos Centro Internacional de Toledo para la Paz (CIG para la Paz). Programa para América Latina.

Ramón Sáenz de Heredia. M Cónsul General del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España.

Tomás Vicente Abadía. Dirección de Relaciones Exteriores en Bruselas y Encargado de Relaciones Internacionales en lo que se refiere a Estados Unidos y Canadá.

Tomás Mallo. Responsable del Programa de Estudios sobre América Latina, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional – Fundación Carolina. Consultor e investigador internacional y licenciado en Filosofía y docentes en diferentes instituciones y universidades de España y Latinoamérica.

Vega Bouthelier, Consejera de la Subdirección General de Cooperación con México, América Central y el Caribe. AECl.

Vicente González Cano. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación (Fundación Universitaria de la Compañía de Jesús)

Victor Bulmer-Thomas. Fue Director del Royal Institute of International Affairs. Profesor Emérito de Economía en la University of London e Investigador honorario del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la misma Universidad. Experto en asuntos latinoamericanos. Consultor Internacional para diferentes organismos tales como el Banco Mundial la Agencia de Desarrollo Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea. Asesor de numerosas corporaciones multinacionales. Autor de libros sobre temas sobre historia económica y la integración en América Latina. Británico.

